FACULDADES ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

WILLIAM LIMA FREIRE

QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS EM UMA ZONA RESIDENCIAL E UMA ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DA CIDADE DE IMPERATRIZ – MA EM 2016

GOIÂNIA
ABRIL DE 2016

FACULDADES ALVES FARIA

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

WILLIAM LIMA FREIRE

QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS EM UMA ZONA RESIDENCIAL E UMA ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DA CIDADE DE IMPERATRIZ – MA EM 2016

Dissertação apresentada para conclusão do Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Alves Farias, sob a orientação da Prof. Dra. Wilda Lemos.

Linha de pesquisa:

Análise e Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional

GOIÂNIA

ABRIL DE 2016

F866q Freire, William Lima.

Qualidade dos serviços públicos urbanos em uma zona residencial e uma zona especial de interesse social da cidade de Imperatriz-MA em 2016 / William Lima Freire. – Goiânia, 2016.

137f. : il.

Orientador: Prof. Dra. Wilda Lemos.

Dissertação (Mestrado) – Faculdades Alves Faria - ALFA, Goiânia, 2016.

1. Imperatriz (MA) – Serviços públicos. 2. Imperatriz (MA) – Serviços públicos – Qualidade. 3. Imperatriz (MA) – Urbanização. I. Título.

FACULDADES ALVES FARIA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

WILLIAM LIMA FREIRE

QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS EM UMA ZONA RESIDENCIAL E UMA ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL DA CIDADE DE IMPERATRIZ – MA EM 2016

AVALIADORES:

WILDA LEMOS
Dra. Ciência da Informação – Universidade de Brasília

HELIANE PRUDENTE NUNES
Dra. História Econômica - USP

ELIANE LOPES BRENNER
Dra. Geografia - UAB

GOIÂNIA
ABRIL DE 2016

Este Trabalho é dedicado

Aos meus pais, meus irmãos e minha esposa,

Pessoas que tanto amo.

Agradeço,

Primeiramente a Deus,
Pelo sopro de vida, eterno amor e proteção.

Aos meus pais,
Pelo amor, carinho, dedicação e acima de tudo pelo exemplo.

Aos meus irmãos,
Pelo companheirismo e fraternidade em todos os momentos da minha vida.

A minha esposa,
Pela paciência e dedicação, por dividir comigo as alegrias e dificuldades da vida.

A minha orientadora,
Pelo auxilio, paciência e confiança durante esta etapa marcante da minha vida.

Feliz é o homem que acha sabedoria,
e o homem que adquire entendimento.
Provérbios, 3:13

RESUMO

FREIRE. William Lima; LEMOS, Wilda Soares. Qualidade Dos Serviços Públicos Urbanos Em Uma Zona Residencial E Uma Zona Especial De Interesse Social Da Cidade De Imperatriz – Ma Em 2016. Dissertação, 2016 – Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Alves Farias. Goiânia, 2016.

O crescimento acelerado da cidade de Imperatriz – MA resultou na formação desorganizada de novos bairros sem qualquer planejamento. Somente em 2003, já com 230 mil habitantes, é que foi criado a Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Imperatriz. Pelo fato da Lei em vigor já ter vencido o prazo e apenas detalhar os fatores utilizados na divisão, a cidade não possui uma ferramenta cientifica que diferencie a situação de uma zona para outra. Tal situação dá margem para dúvidas quanto a qualidade dos serviços públicos urbanos entre uma Zona Residencial e uma Zona Especial de Interesse Social. Dessa forma, destaca-se que o objetivo geral da pesquisa é avaliar a qualidade dos serviços públicos urbanos nas Zonas Especiais de Interesse Social da cidade de Imperatriz – MA em 2016. Para isso, foi realizado um levantamento de dados junto à população, a fim de criar um índice de qualidade dos Serviços Públicos Urbanos de cada zona. A pesquisa é descritiva, norteada pelo método indutivo e seus dados foram avaliados em uma abordagem quantitativa, o instrumento utilizado para coleta dos mesmos foi um formulário aplicado à população residente nas zonas que fizeram parte da pesquisa, com perguntas referentes à qualidade das ruas, saúde, educação, saneamento básico, disponibilidade de água e energia, iluminação pública, coleta de lixo, transporte coletivo, segurança e lazer. Na conclusão dos trabalhos, foi possível avaliar que a Zona Especial de Interesse Social está abaixo do índice mínimo, e que com alguns ajustes pontuais a Zona Residencial pode chegar ao índice ideal.

Palavras-chave: Serviços Públicos. Zona especial. Urbanização. Qualidade de Vida

ABSTRACT

FREIRE. William Lima; LEMOS, Wilda Soares. Quality Of Urban Public Services In A Residential And A Special Zone Of Social Interest Of Imperatriz City - Ma in 2016. Dissertation, 2016 - Master in Regional Development of the Faculdades Alves Farias. Goiânia, 2016.

The rapid growth of the city of Imperatriz - MA resulted in disorganized formation of new neighborhoods without any planning. Only in 2003, already with 230 thousand inhabitants, it is that it was created Zoning Law, Installment, use and occupation of the Solo of Imperatriz. Because the law in force have won the deadline and only detail the factors used in the division, the city does not have a scientific tool that differentiates the situation from one zone to another. This situation gives rise to doubts about the quality of urban services from a Residential Area and a Special Area of Social Interest. Thus, it is emphasized that the overall objective of the research is to evaluate the quality of urban services in the Special Zones of Social Interest of the city of Imperatriz - MA in 2016. For this, a data survey was conducted among the population in order to create a quality index of Urban Public Service each zone. The research is descriptive, guided by the inductive method and data were evaluated in a quantitative approach, the instrument used to collect the same was a form applied to the population living in areas that were part of the survey, with questions regarding the quality of roads, health , education, sanitation, water availability and energy, street lighting, garbage collection, public transportation, security and leisure. On completion of the work, it was possible to evaluate the Special Zone of Social Interest is below the minimum rate, and with some specific adjustments to Residential Zone can reach the ideal index.

Keywords: Public Utilities. Special Zone. Urbanization. Quality of life

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICO 1: Divisão do PIB de Imperatriz por setores 68
GRÁFICO 2: IDHM de Imperatriz 77
QUADRO 1: Renda em Imperatriz 78
QUADRO 2: Educação em Imperatriz 83
QUADRO 3: Expectativa de Vida em Imperatriz 88
QUADRO 4: serviços públicos urbanos em Imperatriz 89
QUADRO 5: Estatísticas da Saúde em Imperatriz 90
QUADRO 6: vulnerabilidade em Imperatriz 91
GRÁFICO 3: Gênero 98
GRÁFICO 4: Faixa etária 98
GRÁFICO 5: Escolaridade 99
GRÁFICO 6: Crianças na Escola e Evasão de Jovens 100
GRÁFICO 7: Renda Pessoal 101
GRÁFICO 8: Fonte de Renda 101
GRÁFICO 9: Renda Familiar 103
QUADRO 7: Renda nas Zonas 104
GRÁFICO 10: A qualidade da água é excelente 106
GRÁFICO 11: A manutenção dos canos de água é excelente 107
GRÁFICO 12: O escoamento de água da chuva é excelente 108
GRÁFICO 13: A manutenção da Rede Elétrica é excelente 109
GRÁFICO 14: A Ruas são de excelente qualidade 110
GRÁFICO 15: A quantidade e local das Paradas de Ônibus é excelente 111
GRÁFICO 16: O serviço de coleta de lixo é excelente 112
GRÁFICO 17: Este Bairro é muito seguro 112
GRÁFICO 18: O Posto de saúde pública é excelente 113
GRÁFICO 19: Eu confio na qualidade da educação das escolas deste bairro 114
QUADRO 8: Como Gerar um Indicador 115
QUADRO 9: Como Gerar um índice parcial 116
QUADRO 10: Indicadores, índices parciais e índice síntese da pesquisa 117
QUADRO 11: Síntese 119
GRÁFICO 20: Por zona: O que sua zona mais precisa 122
GRÁFICO 21: O que sua zona mais precisa 123

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **11**
1. ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE A PRESENÇA DO ESTADO NO PLANEJAMENTO E NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL **13**
1.1 O Estado **13**
1.2 O Estado e a Intervenção **16**
1.2.1 O pensamento clássico 16
1.2.2 O pensamento neoclássico 21
1.2.3 O pensamento Keynesiano 22
1.3 Serviços públicos **25**
2. ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL **31**
2.1 Desenvolvimento Econômico **31**
2.1.1 A evolução do termo desenvolvimento econômico 32
2.2 Aspectos conceituais de Qualidade de vida, Região, Zoneamento e Planejamento **34**
2.2.1 Qualidade de vida 35
2.2.2 Região 36
2.2.3 Cidade 38
2.2.4 Zoneamento 39
2.3 Planejamento Regional **40**
2.3.1 Planejamento 40
2.3.2 Planejamento Urbano 42
2.4 Aspectos Legais que envolvem o Desenvolvimento Regional **47**
2.4.1 A Constituição e o Estatuto Da Cidade 47
2.4.2 Plano diretor - PD 50
2.4.3 Zona Especial De Interesse Social – ZEIS 52
2.5 Indicadores e índices de desenvolvimento **56**
2.5.1 Conceitos e definições de indicadores e índices 56
2.5.2 Selecionando indicadores 58
2.5.3 Exemplificando o trabalho com indicadores e índices 60
3. ASPECTOS ECONÔMICOS E URBANOS DE IMPERATRIZ – MA **63**
3.1 O Crescimento Econômico da cidade de Imperatriz **64**
3.1.1 Economia de Imperatriz 66
3.2 Crescimento Urbano da cidade de Imperatriz **68**

3.3 Lei Orgânica, Plano Diretor e Lei de Zoneamento da cidade de Imperatriz. 73
3.4 Análise de Dados da Cidade de Imperatriz 77
3.4.1 Renda 78
3.4.2 Educação 82
3.4.3 Expectativa de Vida 88
3.4.4 Serviços Públicos Urbanos 89
3.4.5 Vulnerabilidades 91
4. UALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS EM DUAS ZONAS DA CIDADE DE IMPERATRIZ - MA 94
4.1 Metodologia 94
4.1.1 Aspectos conceituais e categorias de análise 94
4.1.2 Procedimentos para o desenvolvimento da pesquisa 95
4.2 Resultados da Pesquisa de Campo 97
4.2.1 Perfil da Amostra 97
4.3 Serviços Públicos 105
4.3.1 Água 106
4.3.2 Saneamento 108
4.3.3 Energia e Iluminação 109
4.3.4 Pavimentação e Trânsito 110
1.3.1 Transporte Coletivo 111
4.3.5 Coleta de lixo 111
4.3.6 Segurança 112
4.3.7 Saúde 113
4.3.8 Educação 114
4.3.9 Lazer 114
4.4 Construção Do Índice De Qualidade Dos Serviços Públicos Urbanos Das Zonas 115
4.4.1 Zona Especial De Interesse Social Cafeteira 119
4.4.2 Zona Residencial Maranhão Novo 120
4.4.3 Análise da Região da Pesquisa 122
CONCLUSÃO 124
REFERÊNCIAS 126

INTRODUÇÃO

O acelerado crescimento dos centros urbanos das cidades vem acontecendo desde a Revolução Industrial em virtude das grandes migrações, que buscavam melhores condições de vida por meio do trabalho nas indústrias. Com esse crescimento, a paisagem natural foi modificada e alterada para dar lugar a moradias, comércios e indústrias, causando danos ao meio ambiente, tais como desmatamento, queimadas, enchentes, diminuição de água potável, poluição do solo, da água e do ar, bem como problemas na infraestrutura das cidades.

Em Imperatriz não é diferente. Esta cidade começou de uma vila no final do século XVI e sua fundação oficial se deu em 16 de julho de 1852. A partir daí, Imperatriz não para de crescer, tanto é, que se tornou o segundo maior centro populacional, cultural e político do estado Maranhão. A cidade é conhecida como a Metrópole da Integração Nacional, Portal da Amazônia e Capital da Energia.

O crescimento acelerado da cidade aconteceu de forma desordenada com o surgimento de novos bairros sem infraestrutura. Somente em 2003, já com 230 mil habitantes (IBGE 2010), é que foi criado a Lei de Zoneamento da cidade, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Imperatriz.

Pelo fato da Lei atual apenas detalhar os fatores utilizados na divisão, a cidade não possui instrumentos que diferenciem a situação de uma zona para outra Tal situação dá margem para o seguinte problema: qual a qualidade dos serviços públicos urbanos em uma Zona Residencial e uma Zona Especial de Interesse Social da Cidade de Imperatriz – MA em 2016?

A pesquisa buscou responder esta indagação e disponibilizar um trabalho detalhado sobre a situação da prestação de serviços urbanos nessas Zonas cidade, explicitando as diferenças entre elas, ou mesmo, se existe uma necessidade, em comum, demandada pelas zonas abrangentes na pesquisa.

Assim, o objetivo geral da pesquisa é avaliar a qualidade dos serviços públicos urbanos em uma Zona Residencial e uma Zona Especial de Interesse Social da cidade de Imperatriz – MA em 2016.

Os objetivos específicos são: Discutir temas e teorias que nortearam a pesquisa, conceituando os principais termos abordados; Descrever Imperatriz – MA interpretando os dados disponíveis sobre a história e a realidade da cidade; Identificar a qualidade dos serviços públicos urbanos nas Zonas Maranhão Novo e Cafeteira, levantando dados juntos aos residentes destas localidades e disponibilizar um instrumento que possa subsidiar políticas

públicas orientadas para a melhoraria da prestação dos serviços públicos urbanos em duas Zonas da cidade de Imperatriz, diferenciando a qualidade dos mesmos.

A presente pesquisa adota como recursos metodológicos o levantamento de dados que descreve as zonas, portanto, é uma pesquisa descritiva, o método utilização em sua interpretação foi indutivo e os dados foram abordados de forma quantitativa. Para coleta desses dados foi utilizado um formulário no modelo de *Likert*, os dados foram contabilizados e transformados em indicadores e índices de qualidade.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata dos aspectos conceituais sobre a participação do Estado no processo de planejamento e desenvolvimento regional. O capítulo dois trata dos aspectos conceituais envolvendo o desenvolvimento regional. O terceiro capítulo descreve os aspectos econômicos e urbanos da cidade de Imperatriz – MA. E o quarto capítulo traz gráficos e análises realizados por meio de pesquisa de campo nas duas zonas que fazem parte do universo da pesquisa além da construção do índice de qualidade dos serviços públicos urbanos de cada zona.

É necessário destacar que a pesquisa realizada vai de acordo com a linha de pesquisa da instituição Alfa: Análise e Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional, pois a pesquisa se propõe a disponibilizar dados a respeito dos serviços urbanos prestados nas zonas da cidade e das principais carências destas a todo e qualquer interessado.

1. ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE A PRESENÇA DO ESTADO NO PLANEJAMENTO E NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O presente estudo trata de assuntos que possuem grande discussão acadêmica, logo, alguns conceitos variam de acordo com a linha de pensamento que o pesquisador adotar. Portanto, se faz necessário um capítulo que trate da conceituação e da abordagem com os quais tais assuntos serão tratados no decorrer da pesquisa.

1.1 O Estado

Ao discutir o desenvolvimento econômico é indispensável destacar a instituição que tem o poder necessário para intervir nas relações sociais, o Estado. No entanto, antes de abordar sobre os poderes e funções do Estado é necessário conceituar o que é Estado. De acordo com Alexandrino e Paulo (2014, p.13):

> O Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade.
> O Estado é um ente personalizado (pessoa jurídica de direito público, nos termos dos arts. 40 e 41 do nosso Código Civil), apresentando-se – tanto nas relações internacionais, no convívio com outros Estados Soberanos, quanto internamente – como sujeito capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.

Portanto, o Estado é uma pessoa jurídica formada pela organização de um povo em um dado território, sendo assim, é correto afirmar que o mesmo incorpora, em sua personalidade, a cultura e o comportamento do povo a qual se refere. Logo, cada Estado tem sua própria identidade sendo, às vezes, entendido como um ente vivo. Como ressalta Carvalho Filho (2010, p.1):

> O que é importante para o presente estudo é o fato, atualmente indiscutível, de que o Estado é um ente personalizado, apresentando-se não apenas exteriormente, nas relações internacionais, como internamente, neste caso como pessoa jurídica de direito público, capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.

Ao ressaltar as diferentes personalidades entre Estados é necessário destacar as diferenças estruturais que existem entre os diferentes Estados, sobre isso Alexandrino e Paulo (2014) comentam que existe o Estado unitário, onde há apenas um poder político central e o

Estado federado, que se dá quando no mesmo território coexistem diferentes poderes políticos. Para eles:

> O Estado unitário é marcado pela "centralização política", em que um só poder político central irradia sua competência, de modo exclusivo, por todo o território nacional e sobre toda a população, e controla todas as coletividades regionais e locais (o Uruguai, por exemplo, é um Estado unitário; existe em seu território um só poder político central).
> O Estado Federado tem como característica a "descentralização política", marcada pela convivência, um mesmo território, de diferentes entidades políticas autônomas, distribuídas regionalmente (no Brasil, por exemplo, temos a coexistência, no mesmo território, de esferas políticas distintas e autônomas – a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios) (ALEXANDRINO E PAULO 2014, p. 14).

É importante destacar que ao se falar em centralização política ou não, não está se falando em centralizar o poder nas mãos de uma única pessoa ou grupo, e sim, da forma como esse Estado se organiza na competência do seu executivo. O Uruguai, por possuir pouco mais de 3 milhões de habitantes, consegue organizar-se sem a presença de governadores ou prefeitos. Enquanto no Brasil, existe uma federação, o poder executivo é distribuído em esferas locais e regionais, através da administração dos prefeitos e governadores.

É preciso enfatizar que "em nosso regime federativo [...] todos os componentes da federação materializam o Estado, cada um deles atuando dentro dos limites de competência traçados pela Constituição" (CARVALHO FILHO 2010, p.2). Assim, a personalidade do Estado brasileiro é definida em todos os entes da federação.

Tendo conhecido sobre a personalidade própria do Estado, torna-se possível destacar quais os poderes que o mesmo possui para, assim, conceber de que forma ele pode influenciar na sociedade e na economia como um todo.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2014) as noções sobre os poderes do Estado foram comentadas pela primeira vez na obra clássica de Montesquieu em 1748, onde o mesmo pregou a divisão de seus poderes em executivo, legislativo e judiciário. Tal divisão tinha como objetivo a especialização dos poderes e, também, impedir a centralização do poder nas mãos de um único grupo ou pessoa. Para Carvalho Filho (2010, p.3):

> As linhas definidoras das funções exercidas pelos Podres têm caráter político e figuram na Constituição. Aliás, é nesse sentido que se há de entender a independência e a harmonia entre eles: se, de um lado, possuem sua própria estrutura, não se subordinando a qualquer outro, devem objetivar, ainda, os fins colimados pela Constituição.

Desse modo, fica evidente que os três poderes são autônomos, no entanto, cabe ressaltar que os mesmos devem trabalhar em harmonia, sempre buscando convergir para que

as decisões sejam tomadas de forma mais otimizada possível. Destaca-se ainda que ficaram estabelecidos na Constituição de 1988 os poderes dos Três Estados, onde ao Legislativo foi dado a responsabilidade de normativa da sociedade; ao Judiciário a função jurisdicional, onde serão julgados o comprimento ou descumprimento daquilo que ficou definido; e o Executivo que tem poder de administrar a máquina, sendo aquele que, literalmente, executa as atividades de intervenção na sociedade (ALEXANDRINO E PAULO 2014).

Tem-se, assim, a ideia de que o Estado brasileiro é uma personalidade resultado da organização da sociedade, distribuído em forma de federação, sendo o mesmo, formado pela união, estados, municípios e distrito federal e que, além da divisão estrutural, existe nas esferas a divisão de poderes, entre o executivo, o legislativo e o judiciário.

O Estado possui poder para tomar decisões e decidir os rumos da economia nacional, regional e local. Esse poder, que somente compete ao Estado, é que o destaca como uma pessoa que pode direcionar o desenvolvimento regional e amenizar as diferenças através de políticas públicas intervencionistas.

É necessário cuidado ao definir o Estado para que não haja confusão entre os conceitos de Estado e Governo que, muitas vezes, são confundidos. Tal equívoco dificilmente traria prejuízos sociais ou econômicos, ainda sim, em um contexto científico é necessário que não haja confusão entre os termos (DULLEY, 2004). Corroborando com a ideia, Hofling (2001, p.31) afirma que:

> [...] é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. Políticas públicas são aqui entendidas como o "Estado em ação" [...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Assim, pode-se adotar aqui a postura de que o Governo é formado por políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros que assumem, temporariamente, alguns poderes do Estado e, com isso, podem exercer a função de governar, ou seja, realizar objetivos do Estado e estabelecer as diretrizes que pautarão sua atuação. Assim, "a noção de Governo está relacionada com a função política de comando, de coordenação, de direção e de fixação de planos e diretrizes de atuação do Estado (as denominadas políticas públicas)." (ALEXANDRINO E PAULO 2014, p.16).

Logo, é possível determinar que o Estado intervém diretamente na economia através das políticas públicas, que são o “Estado em ação”, elaboradas pelo governo vigente, tento seus objetivos atrelados aos objetivos do Estado.

1.2 O Estado e a Intervenção

Tendo discutido sobre o estado suas funções e características, se faz necessário conhecer os pensamentos que tratam da intervensão do Estado na economia de forma a promover o Bem-Estar social.

1.2.1 O pensamento clássico

Tendo demonstrado quem é o Estado e os poderes que possui, é possível comentar a respeito das ações que o mesmo deve adotar para garantir uma qualidade de vida para pessoas da nação. Assim, ao se falar de desenvolvimento regional é necessário enfatizar que é obrigação do Estado garantir serviços básicos. Tal fato é constatado mesmo nas teorias mais liberais.

> Segundo o sistema da liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres; três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora, muitas vezes, ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade (SMITH, 1983, v. 1, p. 147).

O liberalismo econômico é uma corrente de pensamento defendida por Adam Smith, onde o Estado deveria ter participação mínima na economia (CORAZZA 1986), no entanto, é preciso chamar atenção para a época em que vivia Smith, um período onde os governantes regularmente intervinham na economia não pensando no desenvolvimento econômico, mas sim, em seus próprios interesses pessoais, pois, como foi visto, o Estado é dirigido pelo governo vigente.

Logo, no intuito de diminuir a influência dos governos da época e permitir mais liberdade à burguesia, é que Smith defendia a não participação do Estado. Porém, mesmo em

seu pensamento liberal, ele já determinava funções básicas ao Estado, para ele a segurança do próprio Estado era a primeira obrigação, garantindo defesa contra nações inimigas; a segunda era a defesa do indivíduo e da propriedade privada e, por terceira, era obrigação do estado garantir obras e serviços públicos que a iniciativa privada não tivesse interesse, mas que fosse algo necessário para a coletividade.

> [...] a criação e a manutenção das obras públicas para facilitar o comércio em qualquer país — tais como boas estradas, pontes, canais navegáveis, portos, etc. — necessariamente requerem gastos, cujo montante varia muito de acordo com os diversos períodos da sociedade (SMITH, 1983, v. 2, p. 167).

É evidente que, desde as teorias mais liberais, os serviços públicos são de responsabilidade do Estado. Adam Smith não se limita apenas a obras públicas, em suas falas também pode ser visto sua preocupação com outros serviços como, por exemplo, educação:

> Se não houvesse instituições públicas para a educação, não se ensinaria nenhum sistema e nenhuma ciência que não fosse objeto de alguma procura ou que as circunstâncias da época não tornassem necessário, conveniente ou, pelo menos, de acordo com a moda (SMITH, 1983, v.2, p. 212).

Logo, ao se falar do liberalismo econômico fica evidente que não estar-se falando da ausência do Estado, pois o mesmo já evidenciava a necessidade da intervenção no que se refere aos serviços públicos que não são de interesse individual e sim de interesse coletivo.

Apesar disso, é notado que tanto para Smith e outros clássicos liberais como David Ricardo e Say, os interesses coletivos referidos em suas obras ainda eram mais voltados para detentores do poder e pouco se falava no bem-estar dos oprimidos. David Ricardo, um dos autores clássicos mais importantes, considerado em sua época o maior economista de todos os tempos, afirmava que as ações do setor público eram improdutivas (CORAZZA 1986).

Tal pensamento surge do fato que todas as atividades públicas são realizadas com dinheiro vindo coletado junto à iniciativa privada, portanto, as vestimentas dos soldados compradas pelo Estado em empresas privadas eram compradas com dinheiro da própria iniciativa privada, logo não houve nenhum acréscimo de produção. David Ricardo concebia a produção somente quando trabalhado os fatores de produção, por esta razão ele defendia o Estado mínimo.

Foi baseado nas ideias de David Ricardo que surgiu a Lei de Say, onde toda oferta gera sua própria demanda, assim, as empresas não deveriam se preocupar com a demanda, apenas produzir a maior quantidade de produtos possível, pois a produção gera trabalho,

trabalho gera renda e, portanto, demanda. Neste sentido, o bem-estar da economia seria alcançado apenas aumentando a produção.

Contrapondo esta ideia, Tomas Malthus se posiciona com um pensamento inverso ao que se acreditava na época, e que somente viria a ganhar devida importância no século XX. Para Malthus (1983, p. 356):

> Além de terra, trabalho e capital, deve haver qualquer coisa na situação anterior da procura e da oferta [...] previamente à procura ocasionada pelos novos trabalhadores [...] para que o emprego de um número adicional de pessoas na produção seja garantido. A primeira coisa de que há necessidade [...], antes mesmo de todo o crescimento de capital e de população, é uma procura efetiva de produtos, isto é, de uma procura feita por aqueles que têm meios e a vontade de dar um preço suficiente.

Percebe-se que Malthus, em sua época, já concebia o pensamento da demanda efetiva, indo na contra mão da teoria de David Ricardo e da Lei de Say. Assim, ele acreditava que antes mesmo da elevação da produção era necessário elevar a demanda para garantir estabilidade econômica, para isto, ele afirmava que:

> Se os industriais não têm vontade de consumir o suficiente, e se os trabalhadores não têm a capacidade de fazê-lo, e se a contribuição dos proprietários de terra não se mostra suficiente, o consumo necessário deve ocorrer entre os trabalhadores improdutivos de Adam Smith.
> É importante, nos esforços que fazemos para vir atualmente em auxílio das camadas operárias, convencermo-nos de que seria de desejar que estas fossem empregadas em trabalhos cujos produtos não sejam postos à venda nos mercados, como a reparação de estradas e os trabalhos públicos. (MALTHUS 1983, p. 256).

Nota-se que, para ele, era necessário para o bem-estar da economia que existissem trabalhadores que não participassem do processo produtivo e, mesmo assim, fizessem parte do quadro de demanda, isso somente seria possível através da intervenção direta do Estado com gastos governamentais, seja sem obras públicas ou com funcionários públicos. Tal afirmação foi rechaçada por David Ricardo na seguinte fala:

> Um grupo de trabalhadores improdutivos é tão necessário e útil para a produção futura quanto um incêndio que destrua nos depósitos do fabricante as mercadorias que teriam sido, de outra forma, consumidas por aqueles trabalhadores improdutivos (...) Que vantagem teria eu se outro homem que nada me dá em troca consumisse minhas mercadorias? Como é que este consumo me permite auferir lucros? (...) Os capitalistas, para poderem continuar com seus hábitos de poupança, diz o Sr. Malthus, "têm que consumir mais ou produzir menos" (...) As mercadorias consumidas por trabalhadores improdutivos lhes são dadas e não vendidas em troca de algo (...) Retirar 100 peças de roupa de uma fábrica e com elas vestir soldados e marinheiros aumentará os lucros do fabricante? Estimulá-lo-a a produzir? Sim, da mesma forma que um incêndio (...) Se a doutrina do Sr. Malthus fosse verdadeira, o

> que seria mais aconselhável do que aumentar o exército e duplicar os ordenados dos funcionários públicos? (RICARDO 1982 apud CORAZZA 1986, p. 45).

Percebe-se a violência dos argumentos de David Ricardo ao comparar o consumo dos trabalhadores improdutivos e, portanto, o consumo do Estado, com um incêndio (CORAZZA 1986). Para ele qualquer intervenção do Estado gerava um desequilíbrio entre a oferta e demanda, podendo resultar em uma redução da demanda produtiva e ocasionar desequilíbrio no sistema.

É importante ressaltar que no tempo de David Ricardo o ouro era o principal instrumento de troca, assim, tudo era contabilizado em ouro, portanto, não havia necessidade de incorporar os efeitos dos gastos públicos no preço das mercadorias sendo, inclusive, afirmado por este que o déficit público não possuía qualquer efeito negativo na economia. Com o fim do padrão ouro, esta teoria tornou-se inapropriada.

Assim, para a estrutura econômica da época, é compreensível o pensamento de David Ricardo, tanto que tal pensamento sobreviveu por mais de 100 anos, até a crise de 1929, que decretou o fim da Lei de Say, e onde os pensamentos de Tomas Malthus foram recuperados por Keynes. Portanto deve-se reconhecer Malthus por sua capacidade de ver além de seu tempo.

Um crítico dos posicionamentos de David Ricardo foi Karl Marx, para ele, ao estruturar sua teoria de “valor”, David Ricardo não levou em consideração o valor do trabalhador, neste ponto, Marx posiciona seu pensamento contrário à ideia de “mais valia”, que seria grande lucro que os burgueses possuem em detrimento do trabalho proletário. Para Marx (1996), essa péssima qualidade da distribuição de renda de sua época seria responsável por um grande colapso na economia, em sua obra “O capital” ele afirma que o capitalismo está destinado a autodestruir-se.

Marx levou ao estremo a ideia de intervenção do Estado na economia ao propor o socialismo como modelo de produção, já que toda a produção seria controlada pelo Estado, de forma que a distribuição de renda acontecesse mais socialmente justa, assim, para Marx o Estado se apresenta como um instrumento de controle social, onde é de sua responsabilidade controlar os rumos que a sociedade deve tomar, sempre pensando no bem-estar da coletividade, e não do empresário. De acordo com Rocha (s/d, p. 168, texto digital): “ao examinar a obra O Capital, o Estado capitalista (aparato jurídico-político) não aparece apenas e tão somente como determinado pela economia. [...] este aparece também como determinante da economia”. Para Marx (1844, p.8):

> O Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade [...]a administração é a atividade organizadora do Estado. [...] Se o Estado moderno quisesse acabar com a impotência da sua administração, teria que acabar com a atual vida privada. Se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, [...] quanto mais político é um país, tanto menos está disposto a procurar no princípio do Estado, portanto no atual ordenamento da sociedade, do qual o Estado é a expressão ativa, autoconsciente e oficial, o fundamento dos males sociais e a compreender-lhes o princípio geral. [...] O princípio da política é a vontade.

Assim, Marx entende que o Estado é quem molda a organização da sociedade, sendo o mesmo, fundamento dos males dos sociais, ou seja, o Estado em sua administração é quem deve controlar a sociedade de maneira a por fim nos males sociais. No entanto, por suas ideias abandonarem o conceito de propriedade privada e de acumulação de capital, suas teorias foram descartadas em grande parte do mundo. David Ricardo possuía sua teoria orientada na acumulação de capital e na proteção das indústrias, Malthus baseou sua teoria na proteção dos proprietários de terra e Marx trabalhou com a proteção da classe trabalhadora. Com isso, fica fácil deduzir qual destas foi aceita pela elite dominante.

Apesar de ainda estar situado no pensamento clássico, Stuart Mill também teve um pensamento diferente de David Ricardo. Mill assumia a necessidade do liberalismo econômico, no entanto, para ele o mercado é muito eficiente na alocação de recursos, mas pouco eficiente no que diz respeito a distribuição de renda. Para ele:

> [...] por mais amplo que seja o alcance que concedamos à doutrina segundo a qual os indivíduos são os que melhor podem cuidar de seus próprios interesses e o governo não deve ocupar-se deles mais que para impedir que outros os molestem, a doutrina em questão não pode nunca ser aplicada a pessoas que sejam incapazes de agir por si mesmas (MILL, 1943, p. 791).

Mill assume que a regra do individualismo, onde a lei natural pode regular a sociedade, e o Estado não precisa intervir além das necessidades básicas, é insuficiente, pois a mesma adota a postura de que todos são iguais, no entanto, o mundo é desigual, sendo assim, seria errado trata-los como tal. Mill (1943, p. 962) conclui que:

> Não obstante é preciso acrescentar que a intervenção do Governo nem sempre pode deter-se antes de chegar aos limites que definem os casos em que esteja indicado. Nas circunstâncias especiais que acompanham a uma época ou a uma nação determinada, quase não há nada que na realidade importe aos interesses gerais e que não seja desejável ou inclusive necessário que disso se encarregue o Governo, não porque sejam incapazes de fazê-lo os particulares, mas porque estes não o farão.

Fica evidente que para o autor existem determinadas situações em que a iniciativa privada não terá qualquer interesse em sanar, já que a mesma apenas se preocupa com o lucro, nesse caso, a responsabilidade social passa, portanto, a ser responsabilidade dos Governos, que devem trabalhar em busca do bem-estar da coletividade.

Neste ponto, Stuart Mill representa um momento de transição do pensamento clássico para o pensamento neoclássico que, apesar de entender a necessidade do liberalismo, concebe o Estado como tendo responsabilidades importantes, além de um mero espectador das relações econômicas.

1.2.2 O pensamento neoclássico

Mais adiante, saindo das teorias clássicas, e dando início ao pensamento neoclássico com a Escola Lausanne de Economia ou Escola Matemática, encontra-se Walras, ele foi o economista que preconizou a economia pura, onde as leis do mercado podem ser comparadas às leis matemáticas, ou seja, positivas, e que o homem não teria como intervir sobre elas, neste caso, Walras esclarece que em uma economia pura, não haveria necessidade do Estado intervir (CORAZZA 1986).

No entanto, o próprio Walras esclarece que estudar economia pura ignorando as ações individuais dos seres humanos seria como estudar as funcionalidades de um motor sem levar em consideração o atrito entre as peças. Em suas palavras:

> É claro que, quanto aos efeitos das forças naturais, não se pode fazer outra coisa que conhecê-los, constatá-los e explicá-los e que, pelo contrário, quanto aos efeitos da vontade humana, cabe primeiramente conhecê-los, constatá-los e explicá-los, mas depois cabe governá-los (WALRAS, 1983, p. 16).

Percebe-se em sua fala que conhecer o comportamento econômico matematicamente calculado é muito importante, porém, este conhecimento deve servir apenas de instrumento para análise e interpretação de uma realidade para, a seguir, governa-la da melhor maneira possível. Neste sentido, o pensamento neoclássico sobre a intervenção do Estado possuía uma evolução significativa, nas palavras de Walras (1983, p. 219-20):

> [...] devemos repeti-lo, que os economistas já tenham conseguido fixar com precisão os limites da iniciativa individual e da intervenção do Estado, quer em matéria de produção, quer de capitalização. Sobre os dois pontos, suas conclusões se limitam quase que a este 'laissez-faire' que reduz a teoria da economia política a duas palavras e sua prática a nada mesmo. Esta doutrina é muito sucinta. 'Laissez-faire' não deve significar não fazer nada, mas deixar agir a livre concorrência. Lá onde a livre concorrência não pode agir, há lugar para o Estado intervir a fim de supri-la e

> onde a livre concorrência pode agir, há lugar para o Estado intervir a fim de organizá-la, de garantir as condições e o meio de seu funcionamento.

Percebe-se a fuga do pensamento clássico de David Ricardo onde as ações do Estado eram comparadas a um incêndio, Walras acredita que existem algumas situações em que o mercado, por si só, não tem capacidade para defender a livre concorrência, e neste ponto a intervenção do Estado se faz necessária. Assim, Walras enfatiza que:

> Primeiro, o funcionamento da concorrência [...] supõe essencialmente a apreciação da utilidade dos serviços e produtos pelo consumidor. [...] Portanto: I. No interesse social, o Estado deve assumir a produção dos serviços ou produtos de interesse público que a iniciativa individual não produz. Em seguida, o funcionamento da concorrência econômica supõe essencialmente a possibilidade de afluência de empresários em direção aos empreendimentos lucrativos e seu afastamento dos que apresentam prejuízo.
> [...] Nesse caso, como nos precedentes, a concorrência não poderia funcionar. [...] Portanto: II. No interesse social, e salvo exceções fundadas no direito natural, o Estado deve assumir a produção a preços de custo ou conceder a permissão [...] para a produção em monopólio dos serviços ou produtos de interesse privado não susceptíveis de concorrência indefinida (WALRAS, 1983, p. 220-1).

Nota-se, nesta fala de Walras, os princípios da forma como o Estado trabalha nos dias de hoje, através das concessões de uso de alguns serviços como: telefonia, energia, transporte público, dentre outros. Portanto, as primeiras noções de que os serviços públicos deveriam ser foco dos objetivos dos governos tinha surgido, ainda que fosse realizado pela iniciativa privada através de concessões.

Todo o pensamento dos autores neoclássicos foi baseado nas teorias de Walras. Para eles o Estado era de vital importância no bem-estar da economia, assumindo um posicionamento totalmente diferente na forma de conceber a livre concorrência "Dizer livre concorrência não significa, de modo algum, dizer ausência de toda intervenção do Estado. E esta intervenção é necessária principalmente para estabelecer e manter a livre concorrência onde ela é possível" (WALRAS, 1983, p. 223-4).

1.2.3 O pensamento Keynesiano

John Maynard Keynes surge no século XX e sua teoria ganha respaldo por causa de um dos acontecimentos mais marcantes da história da humanidade: a crise econômica de 1929. "A Grande Depressão dos anos 30 foi um fenômeno mundial, que afetou todas as grandes economias capitalistas" (HUNT, 1982, p. 428). Uma das grandes mudanças na teoria econômica foi a forma como ele reconhecia a necessidade da intervenção do Estado.

> De minha parte, acho que, sabidamente administrado, o capitalismo provavelmente pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas que, em si, ele é de muitas maneiras sujeito a inúmeras objeções. Nosso problema é o de criar uma organização social tão eficiente quanto possível, sem ofender nossas noções de um modo satisfatório de vida (KEYNES 1978 apud CORAZZA 1986, p. 97).

É importante destacar o contexto histórico vivenciado por Keynes, já que ele visualizou um evento que não foi visto por seus antecessores, a grande falha da Lei de Say. Apesar de o liberalismo ser a corrente dominante, é incorreto afirmar que Keynes foi o primeiro a conceber as teorias.

Keynes buscou inspirações em autores que em suas épocas foram considerados errados ou equivocados, os quais foram chamados de utópicos ou que suas teorias foram comparadas a incêndios nos estoques, sendo Malthus e Marx. É possível notar a semelhança na teoria de Keynes com a de Malthus ao afirmar que:

> Portanto, a hipótese da igualdade entre o preço da procura da produção global e o preço da oferta é que deve ser considerada como o 'axioma das paralelas' da economia clássica. Admitida esta hipótese, tudo o mais se deduz naturalmente: as vantagens sociais da poupança individual e nacional, a atitude tradicional para com a taxa de juros, a teoria clássica do desemprego, a teoria quantitativa da moeda, as vantagens ilimitadas do 'laissez-faire' (...).
> O celebrado otimismo da teoria econômica tradicional (...) tem como origem, no meu entender, o fato de não haver sido levado em conta o empecilho que uma *insuficiência da demanda efetiva* pode significar para a prosperidade, pois, em uma sociedade que funciona de acordo com os postulados clássicos, deveria existir uma tendência para o emprego ótimo dos recursos.
> Assim sendo, o peso de minha crítica é dirigido contra a inadequação das bases teóricas da doutrina do 'laissez-faire', que me foi ensinada e que eu ensinei muitos anos; contra a idéia de que a taxa de juros e o volume de investimentos se ajustam automaticamente ao nível ótimo (...) (KEYNES, 1982, p. 36, 44, 261).

Percebe-se que Keynes se refere diretamente a teoria da demanda efetiva para explanar a insuficiência da Lei de Say, algo que já havia sido comentado por Malthus, porém, Keynes amplia esta ideia e a utiliza para explicar os motivos da crise de superprodução. Nas falas de Keynes também é possível perceber clara influência de Marx, no que diz respeito a tendência de autodestruição do capitalismo. “Na visão de Keynes, instabilidade (econômica, monetária, política e social), incerteza, risco, expectativa, especulação, crise, desemprego e desigualdade não são problemas eventuais do capitalismo; são o próprio capitalismo” (CORAZZA 1986, p. 83).

Como visto anteriormente, Marx já comentava em “O capital” a tendência autodestrutiva do capitalismo, Keynes incorporou essa ideia, tendo inclusive, afirmado que

um dos motivos para isto estava na acumulação exagerada de capital e a péssima distribuição de renda aferida pelo capitalismo dirigido pela ideologia liberal. Tal fato é percebido em sua fala:

> Para seu desenvolvimento, esse notável sistema dependia de um duplo logro ou engano. De um lado, as classes trabalhadoras aceitavam, por ignorância ou impotência,ou foram persuadidas ou induzidas pela prática, pelos costumes,pela autoridade e pela ordem estabelecida da sociedade, a aceitarem uma situação na qual apenas poderiam considerar sua uma pequena fatia do bolo produzido pela colaboração delas, da natureza e dos capitalistas. E, de outro, as classes capitalistas foram autorizadas a apropriar-se da melhor parte do bolo e, teoricamente, foram consideradas livres para consumi-la, sob a tácita condição de que, na prática, consumiriam apenas uma pequena fração. (KEYNES apud CORAZZA 1986, p. 82)

Percebe-se a forte influência de Marx em sua fala, inclusive, ao comentar sobre a alienação da classe trabalhadora, ao serem persuadidas ou induzidas a se comportarem de forma estabelecida pela sociedade. Tendo exposto as origens do pensamento Keynesiano é possível discutir como ele via o Estado em suas teorias.

Para justificar as necessidades do gasto do Estado com políticas fiscais, ele novamente relembra outra teoria de Malthus, o consumo dos trabalhadores improdutivos. Keynes afirmava que qualquer tipo de obra era benéfico para a economia já que estaria gerando renda e, portanto, elevando a demanda agregada. Para ele:

> Cavar buracos a custa da poupança não só aumenta o emprego, como também a renda nacional em bens e serviços úteis. Contudo não é razoável que uma comunidade sensata concorde em depender de paliativos tão fortuitos e freqüentemente tão extravagantes, quando já sabemos de que influências depende a demanda efetiva. (...) O antigo Egito tinha a dupla vantagem, que, sem dúvida, explica a sua fabulosa riqueza, de possuir duas espécies de atividades: a construção de pirâmides e a extração de metais preciosos (...); (...) A Idade Média edificou catedrais e entoou cânticos" (KEYNES, 1982, p. 110, 111 e 173)

Assim, é na teoria keynesiana que de fato ganha legitimidade econômica a importância dos serviços públicos não apenas como atividades básicas do Estado, mas também, como mecanismos de geração de emprego e distribuição de renda. Funcionando também como impulsionador da economia buscando elevação da produção e, portanto, do PIB.

> Por isso, enquanto a ampliação das funções do governo, que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio exeqüível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem sucedido exercício da iniciativa individual (KEYNES, 1982, p. 289).

Fica evidente que Keynes representou uma grande reviravolta na concepção de Estado dentro da teoria econômica, seu grande sucesso se deu em uma fórmula, até certo ponto, simples, ao afirmar que a principal variável da economia era o investimento e que este dependia diretamente da poupança. Portanto, o dinheiro da poupança deveria ser utilizado pelo governo em investimentos públicos que viessem a gerar benefícios coletivos e, adjunto à isso, gerar emprego e renda, reduzindo o problema da insuficiência da demanda efetiva através dos trabalhadores improdutivos gerados por estes gastos.

1.3 Serviços públicos

Diante de toda a transformação ao logo dos dois últimos séculos sobre o que é ou não dever do Estado na economia, ao que até os dias atuais é tema de debate, outros temas que também dependem deste, também possuem dificuldade de se conceituar, entre eles os serviços públicos. Para início se faz necessário, antes de tudo, definir serviços:

> Serviço é um ato ou desempenho oferecido por uma parte à outra. Embora o processo possa estar ligado a um produto físico, o desempenho é essencialmente intangível e normalmente não resulta em propriedade de nenhum dos fatores de produção. Serviços são atividades econômicas que criam valor e fornecem benefícios para clientes em tempos e lugares específicos, como decorrência da realização de uma mudança desejada no ou em nome do destinatário do serviço (HADDAD FILHO 2007, p 39).

Entende-se que o serviço é um ato de fazer algo a outra pessoa, este ato é algo intangível, ainda que executado por um bem físico, como por exemplo, o ato de oferecer uma educação de qualidade, ainda que seja necessário um bem físico, como a escola e os fatores de produção, como o trabalho dos professores, a educação em si – produto final – é um serviço oferecido, já que esta é um benefício oferecido para a população (cliente) em um local específico. Tendo esclarecido tal fato, resta um intenso debate sobre o que são serviços públicos. Para Carvalho Filho (2010, p. 347):

> Constitui traço de unanimidade na doutrina a dificuldade de definir, com precisão, serviços públicos. Trata-se, na verdade, de expressão que admite mais de um sentido, e de conceito que, sobre ter variado em decorrência da evolução do tema relativo às funções do Estado, apresenta vários aspectos diferentes entre os elementos que o compõem. É conhecida a teoria de DUGUIT, segundo a qual os serviços públicos constituiriam a própria essência do Estado. Desse momento em diante, porém, foi tão profunda a alteração introduzida na concepção das atividades estatais que na França se chegou a considerar que estava em crise a noção de serviço público.

> Por força dessas dificuldades é que varia o conceito de serviço público entre os estudiosos da matéria, nacionais e estrangeiros.

Percebe-se que esta dificuldade em conceituar serviços públicos não é apenas nacional, e sim, internacional. Como comentado anteriormente, grande parte dessa dificuldade vem da evolução da pertinência da intervenção do Estado na economia. Este debate sobre intervenção estatal e as dificuldades de conceituação de serviços públicos acontecem atrelados com ideologia liberal.

O conflito ideológico sobre o liberalismo ou intervencionismo é forte até hoje, e está presente, inclusive, na estrutura legal. Para Alexandrino e Paulo (2014, p.711): "Deve-se atentar, preliminarmente, para a circunstância de que a Constituição da República não conceitua serviço público; tampouco o fazem as leis do Brasil [...] não existe um conceito doutrinário consensual de serviço público".

Para Alexandrino e Paulo (2014) ao se falar em serviços públicos, existe o sentido subjetivo ou orgânico, originado na França na denominada "Escola do serviço público", onde era reconhecido como serviço público apenas a administração pública. No entanto, esse sentido foi perdendo a utilidade ao longo dos anos e outros significados foram incorporados à expressão.

Apesar disso, a própria Constituição Nacional, por vezes, vale-se dessa definição antiga de serviços públicos em determinadas situações: "[...] como ocorre no art. 37, XIII, [...] XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público" (ALEXANDRINO e PAULO 2014, p. 712). Porém, apesar da constituição de 1988, em poucas vezes utilizar a expressão dessa forma, atualmente ela é encarada em outra noção, conhecida no direito administrativo como sentido objetivo, onde:

> [...] a expressão serviço público reporta a uma determinada atividade, ou conjunto de atividades. As atividades abrangidas pela expressão variarão conforme os critérios que cada autor, ou escola doutrinária, leve em consideração. De todo modo, o certo é que a expressão "serviço público" em sentido objetivo sempre se refere atividades – sejam quais forem -, e não aos órgãos, entidades ou pessoas que as realizem (ALEXANDRINO e PAULO 2014, p. 712).

É comum a associação da expressão "serviço público" com "servidor público", no entanto, é preciso ter cuidado, pois ao tratar de serviço público estar-se referindo a uma atividade, e não ao órgão ou pessoa responsável por executa-la, no caso energia, no sentido utilizado aqui, a Cemar – Companhia Elétrica do Maranhão, não é um serviço público, e sim a

empresa que presta um serviço público, neste caso, o serviço seria a energia domiciliar e a iluminação pública.

Ressalta-se que ao trazer o sentido de atividade para a expressão, juntamente surge a dúvida sobre quais atividades podem ou não podem ser enquadradas como serviço público. A resposta para tal problemática torna-se complexa pelo fato de que, o próprio autor, afirma que depende da corrente teórica a que se reporta. Para Carvalho Filho (2010, p.347-8):

> [...] as dificuldades não se exaurem na demarcação desses dois sentidos da expressão. Mesmo quando chegamos à ideia de serviço público como atividade, é preciso averiguar quais são os fatores que o caracterizam. E o tema também suscita discrepâncias, calçadas em enfoques especiais levados em consideração pelo estudioso, o que nos leva a três correntes distintas.

O primeiro critério para que uma atividade fosse considerada como serviço público foi critério orgânico, onde o serviço público é o próprio Estado. Este critério, como já mencionado, trata-se de uma visão clássica, e apesar de estar presente em alguns casos, "está hoje alterada pelos novos mecanismos criados para execução das atividades públicas, não restritas apenas ao Estado, mas, ao contrário, delegada frequentemente a particulares" (CARVALHO FILHO 2010, p. 348). Para exemplificar tal situação, o serviço de iluminação pública é um serviço público, mas que é executado por uma empresa privada através de concessão.

Para contrapor essa ideia, existem duas correntes de pensamento: a essencialista e a formalista. Os essencialistas valem-se do critério material para definir uma atividade como serviço público, o qual, seria aquele que atendesse direta e essencialmente a comunidade, sendo assim, as atividades que visam à satisfação de necessidades coletivas fundamentais. No entanto, para Alexandrino e Paulo (2014, p.715) "há serviços não essenciais, como as loterias, que são prestados pelo Estado sob regime jurídico de direito público".

Os legalistas se aproveitam desta limitação e defendem o critério formal para que uma atividade seja considerada serviço público, para estes, será serviço público aquele disciplinado por regime de direito público. No entanto, Carvalho Filho (2010, p. 348) afirma que: "o critério é insuficiente, porque, em alguns casos, incidem regras de direito privado para certos segmentos da prestação de serviços públicos, principalmente quando executados por pessoas privadas da Administração, como as sociedades de economia mistas e as empresas públicas".

Diante dos três critérios apresentados para definir um serviço como serviço público, Alexandrino e Paulo (2014, p. 715) afirmam que: "atualmente, os administrativistas

costumam utilizar para definir serviço público um dos critérios acima expostos, ou a combinação de dois deles, mas não exigem o atendimento aos três, conjuntamente [...]".

Perante tal situação, fica evidente que o conceito de serviços públicos varia de acordo com a perspectiva do pesquisador e a teoria na qual ele está se fundamentando. Para Carvalho Filho (2010), ao se formular um conceito para serviços públicos, deve-se levar em consideração os três critérios, sendo assim: "De forma simples e objetiva, conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade" (CARVALHO FILHO 2010, p. 350). Após a conceituação, o autor enfatiza que serviço público possui três características básicas, sendo elas:

> 1. Sujeito Estatal: [...] são eles criados e regulamentados pelo Poder Público, a quem também incumbe à fiscalização.
> É claro que as relações sociais e econômicas modernas permitem que o Estado delegue a particulares a execução de certos serviços públicos. No entanto, essa delegação não descaracteriza o serviço como público [...].
> 2. Interesse Coletivo: Sendo gestor dos interesses da coletividade, o Estado não pode alvitrar outro objetivo senão o de propiciar a seus súditos todo o tipo de comodidades a serem por eles fruídas.
> 3. Regime de Direito Público: Como o serviço é instituído pelo Estado e alveja o interesse coletivo, nada mais natural que ele se submeta a regime de direito público. [...] [em alguns] casos o regime será híbrido, predominando, porém, o regime de direito público quando em rota de colisão com o de direito privado. (CARVALHO FILHO 2010, p. 350-1).

Tendo definido a ideia geral adotada no presente trabalho, é necessário discriminar alguns detalhes importantes sobre os serviços que serão adotados como serviços públicos e os que não serão. De acordo com Carvalho Filho (2010, p.351):

> Existem algumas atividades que, exercidas por particulares, poderiam indicar, numa ótica genérica, a prestação de um serviço público, tento em vista que inegavelmente se destinam ao bem-estar de grupos sociais ou de comunidades específicas da sociedade. É o caso de assistência médica ou de ensino proporcionados por pessoas privadas [...]. Numa visão jurídica, entretanto, tais atividades não constituem serviços públicos, porque não são executadas sob regime de direito público, mas sim dentro do âmbito normal das pessoas privadas [...]. Mesmo que o Poder Público tenha o poder de regular e fiscalizar essas atividades, a atuação estatal se faz dentro do âmbito normal de controle, e não sob um sistema normativo específico, destinado à detalhada disciplina da atividade. Por conseguinte, é mister distinguir: um posto médico municipal enseja a prestação de serviço público de assistência médica, mas um posto médico [-particular-] [...] reflete o exercício de atividade privada, embora também de assistência médica.

Portanto, levando em conta tal ideia, também adotada por Alexandrino e Paulo (2014), os estabelecimentos privados de saúde e educação não poderiam, de fato, ser prestadores de serviços públicos. No entanto, para Cavalcanti (2006, s/p):

> A Constituição Federal alarga a possibilidade de prestação do serviço de educação tendo em vista a sua patente importância. O seu artigo 205 fala que a educação será "promovida e incentivada com a colaboração da sociedade". Ou seja, percebeu-se que o Estado, por si só, não é capaz de oferecer tal serviço universalmente e, portanto, conta com o auxílio dos particulares na consecução deste fim.
> [...]A educação deve ser observada como o serviço público que é, garantidor de direito humano contido no mínimo existencial. Deve ser sopesada com os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa, observando que as regras de mercado devem existir não para impedir ou limitar o desenvolvimento de certos direitos inerentes à dignidade humana, mas sim para propiciar um alcance maior desses direitos.

Eros Grau, Ministro do STF em 1993, corrobora com esta ideia ao afirmar que:

> [...] A Constituição do Brasil afirma que o ensino é livre à iniciativa privada, isso significando que o setor privado pode prestar esse serviço público independentemente da obtenção de concessão ou permissão. Tratando-se, contudo, de serviço público, incumbe às entidades educacionais particulares, na sua prestação, rigorosamente acatar as normas gerais de educação nacional. Isso, porém, não as impede de pactuar com os interessados na prestação dos seus serviços, desde que obedecidas essas normas, as condições e o preço dessa mesma prestação. (GRAU, 2006, s/p)

Percebe-se que ainda que regida pelo direito privado, o serviço de educação não deixa de ser considerado um serviço público, pois é de interesse de toda a sociedade, o Estado apenas admite a partição do setor privado, desde que, devidamente regulado e regulamentado pelo Estado, e portanto, disponibilizado por este.

Ressalta-se que, para alguns autores, os serviços que executam o poder de Império do Estado, apenas em sentido restritíssimo, não são considerados serviços públicos, como é o caso da polícia, no entanto, pelo fato da segurança pública possuir as três características de serviço público, alguns autores o classificam dentro dos serviços públicos, sobre isto, Souza Neto (s/d, p. 5) afirma que:

> Pode-se argumentar que a segurança pública não pode ser definida como serviço público, mas como atividade de polícia administrativa, já que serviria à restrição da liberdade individual. O exercício do poder de polícia seria "função exclusiva de estado". Contudo, a garantia da segurança pública exibe caráter tipicamente prestacional. O elemento dominante da noção é a atuação positiva do Estado, no sentido de proteger a segurança, não a limitação da liberdade dos que atentam contra a segurança. Essa ênfase à atuação positiva do Estado é atribuída à noção de segurança pública pelo já referido caput do artigo 144 da Constituição Federal. [...] (Para a caracterização da segurança como serviço público, cf.: SANTIN, Valter

> Foleto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: RT, 2004).

Neste sentido, é correto afirmar que a segurança pública é um serviço público, sendo possível seu enquadramento dentro dos objetivos do presente estudo. É interessante destacar que alguns autores, que se valem do sentido restritíssimo, desconsideram todos os serviços coletivos, mas para Carvalho Filho (2010), os mesmos, atendem os critérios para serem considerados serviços públicos "são exemplos os serviços pavimentação de ruas, de iluminação pública, de implantação do serviço de abastecimento de água, de prevenção de doenças e outros do gênero". No presente trabalho, todos estes são entendidos como serviços públicos por atenderem os três critérios e possuírem as três características.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O desenvolvimento regional é direcionado diretamente a melhoria da qualidade de vida da população de uma determinada região, assim, se faz necessário um aprofundamento no conceito de desenvolvimento utilizado no trabalho, além de especificar outros conceitos abordados no trabalho.

2.1 Desenvolvimento Econômico

A palavra desenvolvimento por si só pode ser associada a uma grande variedade de outras palavras como: Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Sustentável e outros tantos tipos de desenvolvimentos que podem ser encontrados na literatura vigente.

No dicionário de economia de Sandroni (1999) o termo desenvolvimento econômico se diferencia de crescimento econômico em um ponto específico: a qualidade de vida da população, sendo este, a principal variável a ser levada em consideração quando se fala em desenvolvimento no presente trabalho, a melhoria da qualidade de vida da população. Assim, o termo desenvolvimento econômico é o que mais se aproxima da ideia de desenvolvimento regional.

No entanto, mesmo limitando-se ao conceito de desenvolvimento econômico, existem diferentes escolas de pensamento econômico que tratam do assunto e das dificuldades de definir quando este desenvolvimento de fato acontece. Sobre isto, Vieira e Santos (2012, p.358) afirmam que:

> A exposição das diferentes conceituações que os economistas elaboraram acerca do desenvolvimento econômico permite confrontar as divergências e elaborar uma definição de critérios mínimos para delimitar suas características em razão dos objetivos supracitados. Entende-se o desenvolvimento econômico como um processo dinâmico por meio do qual a quantidade de bens e serviços produzidos por uma coletividade em unidade de tempo determinada tende a crescer mais rapidamente que ela. O desenvolvimento ocorre de forma quantitativa e qualitativa. Representa um aumento da oferta de bens e serviços per capita, altera as técnicas produtivas, a distribuição do rendimento e o comportamento da mão de obra.

É necessário destacar que o conceito de desenvolvimento econômico foi atrelado diretamente à quantidade e à qualidade dos bens e serviços disponíveis para uma determinada população, tal ideia compactua com a fala de Lewis (1960 apud VIEIRA E SANTOS 2012) onde o mesmo afirma que o homem é feliz quando suas necessidades são atendidas. Porém, sabe-se que as necessidades humanas são ilimitadas e os recursos são limitados, portanto, o

desenvolvimento econômico seria a elevação dos bens e serviços disponíveis e a distribuição coletiva dos mesmos, trazendo à tona a ideia de serviços públicos urbanos.

Percebe-se que, neste conceito, foi levada em consideração a questão demográfica, ou seja, a qualidade dos bens e serviços prestados a uma população está diretamente relacionada à quantidade per capita disponível. Portanto, não basta apenas possuir determinado bem ou serviço, ele deve aumentar à medida que se eleva a demanda pelo mesmo.

É necessário enfatizar que desenvolvimento econômico não trata apenas de serviços públicos urbanos, e sim, de qualidade de vida da população. No entanto, o conceito de qualidade de vida quando pensado de forma individual é extremamente subjetivo, para torna-lo menos subjetivo e de melhor mensuração, é necessário tratar do bem-estar coletivo, ou seja, dos bens e serviços prestados a coletividade, neste caso, serviços públicos.

2.1.1 A evolução do termo desenvolvimento econômico

O primeiro economista a cunhar a ideia de desenvolvimento econômico foi Schumpeter, em seu livro existia uma diferença entre o termo crescimento econômico e desenvolvimento econômico. “Nem o mero crescimento da economia, representado pelo aumento da população e da riqueza, será designado aqui como um processo do desenvolvimento” (SCHUMPETER 1911, apud DA COSTA 1982). Percebe-se que para o autor, o termo desenvolvimento econômico supera a ideia de crescimento da produção, ou seja, elevação do PIB. Porém, era uma ideia muito inicial que falava da elevação de produtividade. O empreendedor é visto como principal responsável pelo desenvolvimento econômico, já que ele é quem tem ideias inovadoras para elevar a produtividade.

Com o passar dos anos, novos fatores foram incrementando a ideia de desenvolvimento econômico, Celso Furtado (2007) afirma que a teoria de Schumpeter analisa apenas o fato da sociedade está em constante evolução de conhecimento técnico científico, mas não aprofunda a conceituação do mesmo. Para Furtado (2007, p. 204):

> O processo de desenvolvimento consiste fundamentalmente numa série de mudanças na forma e proporções como se combinam os fatores da produção. Não nos deteremos a analisar as razões sociais determinantes dessas mudanças, o que exigiria um trabalho muito mais extenso do que pretende ser o presente. Com essas mudanças se busca alcançar combinações mais racionais de fatores, ao nível da técnica prevalecente, com o objetivo de ir aumentando a produtividade do fator trabalho. O objetivo da teoria do desenvolvimento econômico, portanto, não é explicar por que a economia está mudando permanentemente, e sim como em nossa economia o fator trabalho vai progressivamente aumentando sua produtividade.

Percebe-se que para Furtado o termo desenvolvimento econômico está ligado a uma realocação dos fatores de produção de forma que o fator trabalho se torne cada vez mais produtivo. Nota-se que, enquanto Schumpeter demonstra ênfase na capacidade do empreendedor, Furtado explica que deve haver uma elevação de produtividade do fator trabalho, ou seja, produzir mais demandando a mesma quantidade de fatores, sem que haja uma troca de fator por outro, como acontece quando há apenas a troca de mão de obra por tecnologia.

Com o passar do tempo, o termo desenvolvimento econômico foi sofrendo muitas alterações em seu entendimento:

> No passado, os estudos que avaliavam o desenvolvimento nacional tinham uma conotação quantitativa e monetária. A visão de desenvolvimento implícita reduzia-se a fenômenos parciais definidos por variáveis micro e macroeconômicas no qual era fundamental maximizar a disponibilidade dos recursos naturais para as demandas produtivas, objetivando maximizar a geração de renda. Mas, o uso de indicadores como PIB e renda per capita eram eficientes para medir as tendências econômicas entre nações, mas não eram adequados para medir aspectos ou variáveis sociais determinantes do bem-estar de uma dada sociedade.
> Assim, até meados da **década de cinqüenta**, os estudos sobre desenvolvimento baseavam-se no conceito de nível de vida, que era associado ao nível de consumo (associado à idéia de TER).
> Nos **anos sessenta**, o modelo convencional foi ampliado. Os estudos incorporaram o conceito de estado de bem-estar, que procurava traduzir o status de uma dada sociedade, sob o ponto de vista econômico e social, mas fundamentado em procedimentos matemáticos e estatísticos que mediam, no geral, o grau de escolaridade, nutrição, emprego, saúde.
> Na **década de setenta**, os estudos sobre problemas sociais se expandiram. O conceito de bem-estar sofreu ampliação. O conceito anterior de bem-estar econômico que se referia ao grau de consumo de bens e serviços pelos indivíduos, medido em termos monetários, passou a adquirir um significado mais amplo em direção ao bem-estar geral e social. Incorporou-se aspectos sociais aos econômicos. A idéia pressupunha que melhorar o bem-estar de uma população exigiria incremento no fluxo de bens e serviços para que mudanças sociais positivas pudessem ser alcançadas. Assim, foi adicionado componentes sociais e passou-se a observar as "necessidades básicas" de um dado grupo e formas de garantir uma assimilação social da renda gerada.
> Nos **anos oitenta**, vários trabalhos passaram a incorporar o aspecto ambiental como elemento central da discussão, ganhando corpo o debate sobre a sustentabilidade. O meio ambiente passou a ser visto como um sistema de recursos e um potencial produtivo para uma estratégia alternativa de desenvolvimento. Este modelo ficou conhecido como o ecodesenvolvimento. (VITTE s/d, p. 4)

Fica evidente que, no início, a ideia de desenvolvimento e crescimento eram a mesma. Com o tempo passou a ser vista como uma elevação da produtividade, ou seja, produzir mais com os mesmos fatores. Foi somente nos anos de 1960 que a ideia de bem-estar social foi incorporada ao termo desenvolvimento econômico. Nos anos de 1970, o atendimento das necessidades básicas de uma população passou a ser componente básico para que se houvesse

desenvolvimento. Somente nos anos de 1980 que o termo desenvolvimento econômico, passou a ser utilizado de uma forma mais parecida com a ideia que se tem hoje, incorporando conceitos de lazer, bem-estar, meio ambiente e sustentabilidade.

Foi exatamente nos anos de 1990 que o debate sobre o conceito de desenvolvimento econômico se intensificou, surgindo como desafio a necessidade de se definir uma maneira de mensurar e comparar esse desenvolvimento, de forma que se pudesse avaliar a ideia de SER do indivíduo, superando a ideia do TER usada por autores mais antigos, para isso seria necessário criar um indicador que incorporasse dados dos múltiplos aspectos da vida social, econômica e ambiental.

> O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) propôs, no início da década de noventa, o IDH (índice de desenvolvimento humano), visando medir a qualidade de vida dos países mediante a utilização de três indicadores: expectativa de vida, taxa de analfabetismo e nível de renda. Este três indicadores refletiriam a saúde, o conhecimento e acesso a bens materiais, considerados como elementos primordiais na avaliação da qualidade de vida (VITTE s/d, p. 4).

Percebe-se que o índice de desenvolvimento humano foi o primeiro indicador internacional elaborado com a tentativa de avaliar o nível de desenvolvimento econômico de uma sociedade. O indicador é aceito e usado até hoje, pois suas variáveis são de acesso relativamente fácil, o que permite que haja uma comparação de dados de países desenvolvidos que possuem muitas informações disponíveis com países subdesenvolvidos que não possuem muitas informações disponíveis, sendo esta a principal dificuldade de indicadores mais complexos, a dificuldade de coletar os dados necessários.

Porém, atualmente, isto não impede que outros indicadores sejam utilizados na realização das pesquisas que analisam o desenvolvimento local, sendo possível ao pesquisador utilizar outras variáveis para elaboração de um indicador ou índice.

2.2 Aspectos conceituais de Qualidade de vida, Região, Zoneamento e Planejamento

Além de conceituar o desenvolvimento econômico regional é necessário definir outras concepções necessárias para realização e entendimento da pesquisa a cerca das zonas da cidade de Imperatriz como os termos Qualidade de Vida e Região, que apesar de serem muito conhecidos são carregados de subjetividade.

2.2.1 Qualidade de vida

Como visto, o desenvolvimento econômico está atrelado à qualidade de vida, com isso, é necessário enfatizar como o assunto será tratado no presente trabalho, já que, ao abordar qualidade de vida, a subjetividade torna-se um problema que dificulta a elaboração de parâmetros de comparação. Para iniciar a definição, é interessante destacar uma comparação feita entre os afro-americanos dos EUA e os habitantes da China e Kerala:

> Embora a renda per capta dos afro-americanos nos Estados Unidos seja consideravelmente mais baixa do que a da população branca, os afro-americanos são muitíssimos mais ricos do que os habitantes da China ou do Kerala (mesmo depois das correções para compensar as diferenças no custo de vida). Neste contexto, é particularmente interessante comparar as perspectivas de sobrevivência dos afro-americanos com os chineses ou os indianos de Kerala, muito mais pobres. Os afro-americanos tendem a sair-se melhor em termos de sobrevivência nas faixas etárias mais baixas (especialmente no aspecto da mortalidade infantil) em comparação com os chineses ou os indianos, mas o quadro muda ao longo do tempo. Na China e em Kerala os homens decididamente superam em sobrevivência os afro-americanos do sexo masculino até as faixas etárias mais elevadas (SEN, 2000, p 37).

Tal exemplo serve para ilustrar que nem sempre a elevação da riqueza de uma região, e mesmo a distribuição dessa riqueza, não são suficiente para analisar a qualidade de vida de uma população. A situação fica ainda mais complicada quando se afirma que a qualidade de vida depende das expectativas individuais, exigindo que a pesquisa tome caráter pessoal e individual. Para Derani (1997, p. 77):

> Qualidade de vida no ordenamento jurídico brasileiro apresenta estes dois aspectos concomitantemente: o do nível de vida material e do bem-estar físico e espiritual. Uma sadia qualidade de vida abrange esta globalidade, acatando o fato de que um mínimo material é sempre necessário para o deleite espiritual. Não é possível conceber, [...] qualquer rompimento desta globalidade que compõe a expressão qualidade de vida, muitas vezes referida por sua sinônima bem – estar.

Percebe-se que, para Derani, o próprio ordenamento jurídico brasileiro transparece o caráter individual da qualidade de vida ao levar em conta o bem-estar espiritual, haja visto que este é de uma expectativa muito pessoal. Neste caso, para fazer uma avaliação regional e não pessoal é preciso reduzir essa subjetividade, para isso, buscou-se em Vitte (2009, p. 89) a ideia de que:

> O conceito de qualidade de vida guarda relação com a satisfação das necessidades humanas e numerosos estudos fazem essa vinculação. Algumas necessidades humanas se transformam com o tempo, mas as necessidades básicas, ou

> fundamentais, são as mesmas em todas as culturas e em qualquer período histórico, por que são feitas à condição humana.
> [...] Uma definição abrangente é aquele na qual qualidade de vida é o grau de bem-estar individual e em grupo, determinado pelas necessidades básicas da população (cf. M. T. de Bravo e S. F. de Vera, 1993b:279-80). Tal definição aponta a relação entre qualidade de vida e satisfação das necessidades o elemento definidor dos níveis de qualidade de vida.
> Embora a expressão "qualidade de vida" tenha como referência original caráter individual, é preciso lembrar que o planejamento governamental tem alcance coletivo: as políticas públicas são orientadas para grupos. Se o alcance da qualidade de vida for um objetivo do planejamento e da gestão, é preciso vincular ao conceito de necessidades que possam ser satisfeitas por políticas públicas.

Assim, em se tratando de um trabalho que busque direcionar políticas públicas de melhoria de qualidade de vida, esta deve ser encarada de forma coletiva, assim, políticas públicas voltadas à melhoria dos serviços públicos urbanos podem ser encaradas como políticas de melhoria na qualidade de vida e, portanto, políticas de desenvolvimento econômico regional. Corroborando com tal ideia Vitte (2009, p.97-98) afirma que:

> As paisagens urbanas constituem [...] elemento representativo da qualidade de vida urbana. Acessibilidade, fluidez, limpeza, iluminação, a qualidade das edificações, o tamanho das residências, a presença de áreas verdes e a disponibilidade de serviços básicos são indicativos de grau de satisfação de necessidades básicas [...] e referenciais para as gestões locais que almejam a inclusão social, a melhoria da qualidade de vida. Assim, sem um mínimo de bem-estar material e de conforto urbano não é possível avançar o debate de qualidade de vida: efetivamente não faz sentido discutir a incorporação de necessidades mais complexas quando as necessidades básicas não estão sendo assistidas.

Nota-se que, primeiramente, é necessário atender as necessidades mais básicas para poder discutir qualidade de vida, e boa parte delas é atingida coletivamente por meio dos serviços públicos urbanos, ressaltando a extrema necessidade de planejamento e investimento para qualquer região que busque se desenvolver.

2.2.2 Região

Além da questão acerca do conceito de desenvolvimento, o desenvolvimento regional ainda deixa em aberto a questão acerca da definição de região, outra palavra que possui significados amplos e pode ser utilizada em diversos contextos. Cunha, Simões e Paula (2005 Apud VIEIRA E SANTOS 2012, p. 359) afirmam que:

> Há grande dificuldade na conceituação da região, pois, além dos espaços físicos, ambientais, culturais, econômicos e políticos, para se identificar uma região é preciso conhecer sua história. Isso porque a região é um espaço dinâmico, em

> constante transformação. O determinismo geográfico na caracterização de uma região foi continuamente substituído em âmbito acadêmico, nas últimas décadas, por definições de região como resultantes das ações antrópicas, como as relações sociais, políticas e econômicas.

Para Ultramari e Duarte (2009, p.32):

> O determinismo ambiental foi o primeiro grande paradigma de definição de uma região. Esse paradigma defende que as condições naturais condicionam o homem, ou seja, determinam o seu comportamento socioeconômico.
> [...] a antítese ao determinismo ambiental, surge, no início do século XX, a chamada vertente possibilista. Tal vertente se contrapõe ao determinismo ambiental e entende o homem como fator determinante na caracterização das sociedades. Esse conceito [...] defende a ideia de que é possível [ao homem] modelar a paisagem e a natureza. A partir dessa perspectiva, o conceito de região altera-se, valendo-se, portanto, muito mais de ações antrópicas para sua definição e mesmo sua delimitação no espaço.

Percebe-se que o conceito de região também está em evolução ao longo da história, no entanto, ao contrário do desenvolvimento econômico que caminha para indicadores de avaliação, no intuito de reduzir a subjetividade, o termo região vem se tornando cada vez mais subjetivo.

> Seguindo este raciocínio, o geógrafo brasileiro Milton Santos (1993) nos leva a pensar o conceito de região como um fenômeno estritamente artificial. Neste caso, sendo a região uma abstração técnica, com um objetivo claro para sua constituição, uma ideia ou proposta de gestão. Ou seja, está se caminhando de uma determinação onde exclusivamente os elementos naturais são os determinantes de uma região [...] para constituição de região como uma decisão tomada conscientemente e baseada em modos de gestão com objetivos definidos (ULTRAMARI e DUARTE 2009, p.33).

Nota-se que não existe um consenso na maneira de se definir a palavra região, dificultando, assim, as formas de se delimitar a mesma. Logo, a ideia de região varia de acordo com a perspectiva que se está tratando, ao se falar de região pode está se falando de grandes regiões do Brasil, ou mesmo de pequenas regiões de um município. Portanto, ao se falar de desenvolvimento regional é necessário definir o espaço ao qual se refere.

Assim, para caracterizar políticas de desenvolvimento regional é necessário identificar se são de nível nacional, estadual ou municipal. O presente trabalho está fundamentado na ideia de que o governo municipal é o principal responsável pelo desenvolvimento local ou regional, pelos motivos que serão explicitados a seguir.

Ressalta-se que as regiões de estudo do presente trabalho são as zonas da cidade de Imperatriz – MA, haja vista que, tais zonas, foram determinadas de forma consciente baseadas

em modos de gestão com objetivos definidos, aspectos suficientes para a delimitação de uma região.

2.2.3 Cidade

A cidade é um lugar no espaço, neste sentido, a ideia de cidade se assemelha a de uma região. No entanto, a cidade possui algumas características especiais que fazem dela um objeto de estudo único. Segundo Barros (2007), desde os tempos gregos, a ideia é que o conceito de cidade supere as questões geográficas, isso fica perceptível no fato de que Aristóteles já estabelecia um limite de pessoas que uma cidade deveria possuir, neste caso, dando a ideia de organização social.

Assim, a cidade é um espaço de organização de uma sociedade urbana. Neste ponto se faz necessário destacar a diferença entre cidade e município. De acordo com a Constituição de 1988, o município compreende a uma parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Sabendo que o município é administrado por um grupo político composto por um prefeito e alguns vereadores, o mesmo, compreende a área geográfica administrada por estes, abrangendo tanto o espaço urbano quanto o rural, podendo possuir em seu espaço um ou mais conjuntos urbanos. Destaca-se que para Sousa (2004) por cidade compreende-se o principal centro urbano de um município, os demais centros urbanos dentro de um mesmo município são chamados de vilas.

No entanto, não se restringindo apenas definições legais, diversos estudos se concentram em analisar o espaço urbano. Na cidade, os indivíduos se organizam para viver coletivamente, produzindo e consumindo, realizando trocas entre si, Castells (1983) define esse processo como PCTG (produção, consumo, trocas e gestão), atribuindo um quarto elemento, a Gestão (G), que deve ser realizada pelo Estado.

O processo de produção em um mercado capitalista sempre gera o que é definido como externalidade.

> As externalidades são efeitos colaterais da produção de bens ou serviços sobre outras pessoas que não estão diretamente envolvidas com a atividade. Em outras palavras, as externalidades referem-se ao impacto de uma decisão sobre aqueles que não participam dessa decisão.
> As externalidades podem ter efeitos positivos ou negativos, isto é, podem representar um custo para a sociedade, ou podem gerar benefícios à mesma. (BRASIL, 2009, s/p)

Logo, se o processo de produção gera estas externalidades, é função do Estado, que possui poder de controle da sociedade, gerir o processo organização socioeconômica de modo à reduzir as extenalidades negativas e distribuir as positivas. Além disso, para Castells (1983), a cidade é um local de consumo coletivo, onde, diferente do consumo individual que obtém seus produtos e serviços no mercado, existe o consumo da cidade por serviços devem ser prestados pelo Estado, neste caso, os serviços públicos urbanos.

Toda cidade deve possuir um aparato mínimo necessário de organização para que a produção possa funcionar corretamente. Para Vitte (2009), elementos como: acessibilidade, fluidez, limpeza, iluminação, qualidade das edificações, presença de áreas verdes e a disponibilidade de serviços básicos como saúde e educação, são fundamentais para a organização da vida urbana de forma garantir qualidade nos quesitos mínimos de qualidade de vida de uma população. Assim, entende-se que é obrigação do Estado garantir que os serviços públicos urbanos estejam disponíveis para consumo de toda a população de uma cidade.

2.2.4 Zoneamento

As externalidades positivas e negativas geradas pelo processo de produção das cidades fazem com que a cidade não seja um local homogêneo, na mesma cidade existem diferentes realidades, tais diferenças ficam evidenciadas no conceito popular de centro e periferia da cidade, existe então, a necessidade de uma classificação mais minuciosa do espaço urbano da cidade, surgindo a ideia de divisão em bairros ou zonas. De acordo com Passos e Negret (2013, p. 73) os bairros são:

> Estruturas organizativas, que nascem literalmente da necessidade; organizações espontâneas que são criadas de cima, como base social de um partido burguês ou impulsionado pelo trabalho de forças progressistas externas ao bairro. Nota-se que neste segundo processo os programas assistenciais, partidos políticos e a igreja são a estrutura para seu nascimento.

Percebe-se que há dois modelos de bairros mencionados, aquele que é feito, criado de cima, geralmente com um pouco mais de organização, e o que feito pelas forças externas, geralmente por assentamentos que se desenvolvem. Neste segundo, há uma grande carência de organização, as instalações acontecem de qualquer maneira sem que haja disponibilidade dos serviços básicos para a população. Para administração desta heterogeneidade, é necessário que haja um planejamento das ações que vão ser tomadas, levando em consideração as

particularidades de cada bairro. O zoneamento, então, aparece como principal instrumento para gestão das cidades. De acordo com Passos e Negret (2013, p. 94):

> [...] o zoneamento como instrumento técnico, tal como conhecemos hoje, surgiu na Alemanha, em fins do século XIX [elaborado em 1876 por Reinhard Baumeister]. Naquela época o país passava por rápidas transformações, a unificação acabara de ocorrer e o processo de industrialização começava a se instalar. A situação bastante singular pela qual a Alemanha passava exigia que a administração pública encontrasse soluções rápidas para os problemas que começavam a surgir, tais como falta de terrenos para implantação de grandes distritos industriais, falta de infraestrutura, e alojamentos para o crescente número de trabalhadores urbanos.
> O zoneamento emerge deste conjunto de técnicas como especifica resposta de mediação dos conflitos.
> [...] No seu surgimento, o zoneamento se configurava como um modelo de reorganização da nova grande cidade, e não como um simples instrumento teórico. [...] A este instrumento técnico foram atribuídas características de neutralidade, objetividade e cientificidade.

No Brasil, o zoneamento, como instrumento de planejamento, passou a ser utilizado mais fortemente a partir dos anos de 1970, nas primeiras tentativas de planejamento urbano elaboradas durante o governo militar. Em 2001, com divulgação do Estatuto da cidade o zoneamento deixou de ser uma escolha do planejador, um aspecto do planejamento, para integrá-lo totalmente, ganhando status de Lei Municipal.

Fica estabelecido, assim, que o bairro é uma unidade que surge de forma espontânea na cidade, sem uma estrutura legal ou organizacional, porém, as zonas fazem parte de uma divisão planejada com o objetivo de intervenção estatal nos conflitos urbanos resultantes das externalidades da produção dentro das cidades.

2.3 Planejamento Regional

Para entender o planejamento regional, primeiro é necessário entender do que se trata o ato de planejar, para, em seguida, conhecer um pouco do planejamento urbano, a histórias e os tipos de planejamentos realizados.

2.3.1 Planejamento

O ato de planejar é algo indispensável na vida do ser humano, para toda e qualquer ação que um ser humano deseja fazer, primeiramente ele a imagina fazendo em sua mente. Alguns o fazem de forma rápida e desorganizada e outros de forma complexa e detalhada,

mas, em todo caso, o ser humano está sempre planejando suas ações. Para Menegolla e Sant'anna (2005, p.17):

> O planejar foi uma realidade que acompanhou a trajetória da humanidade. O homem sempre sonhou, pensou e imaginou algo na sua vida. O homem primitivo, no seu modo e habilidade de pensar, imaginou como poderia agir para vencer os obstáculos que se interpunham a sua vida diária. Pensava as estratégias de como poderia caçar, pescar, catar frutas e de como deveria atacar os seus inimigos.

Fica evidente que o ato de planejar é algo que o ser humano faz desde sempre, pois trata-se de um ser racional, que como tal, raciocina antes de tomar determinada ação. Ainda que seu modo de pensar e agir seja equivocado, ele pensou para chegar aquela situação. Nesse sentido ressalta-se que:

> Algumas pessoas planejam de forma sofisticada e altamente cientifica, obedecendo os mais rígidos princípios teóricos, e em nada se afastando dos esquemas sistêmicos que orientam o processo de planejar, executar e avaliar. Outros, que nem sabem da existência das teorias sobre o planejamento, fazem seus planejamentos, sem muitos esquemas e dominações de técnicas; contudo são planejamentos que podem ser agilizados de forma simples, mas com bons e ótimos resultados. Disto, podemos deduzir que ninguém consegue se livrar do ano de planejar; porém conseguem, isto sim, se evadirem do ano de executar, mas não do ano de planejar. (MENEGOLLA E SANT'ANNA 2005, p.16)

Assim, é correto afirmar que não há uma necessidade latente de se questionar o planejamento, já que isto é uma ação natural do ser humano. No entanto, é de extrema necessidade questionar-se como se dá o ato deste planejamento, pois, para que os resultados desejados possam ser alcançados, conceitos técnicos, métodos e procedimentos são necessários. Para Martinez & Oliveira Lahone (1997, p.11):

> Entende-se por planejamento um processo de previsão de necessidades e racionalização de emprego dos meios materiais e dos recursos humanos disponíveis, a fim de alcançar objetivos concretos, em prazos determinados e em etapas definidas, a partir do conhecimento e avaliação científica da situação original.

Esta é uma definição de planejamento científico dividido em cinco partes: previsão das necessidades, determinação dos objetivos a serem alcançados, racionalização de emprego dos recursos necessários e disponíveis, estabelecimento de critérios e princípios de avaliação e estabelecimento do prazo de execução. Se faz necessário destacar a importância do critério de previsão das necessidades:

> Uma necessidade, em geral, parte sempre de algo concreto e objetivo. [...] O ato de planejar sempre parte das necessidades e urgências que surgem a partir de uma sondagem sobre a realidade. Esta sondagem da realidade é a primeira etapa do processo do planejamento. È através do conhecimento da realidade que se pode estabelecer, com mais precisão, quais as mais importantes urgências e necessidades que devam ser enfocadas, analisadas e estudadas durante o ato de planejar. Necessidades são necessidades, por isso devem ser enfrentadas com sabedoria e urgência, isto é, de forma objetiva e realista, para se poder estabelecer quais as mais urgentes a serem atacadas. (MENEGOLLA E SANT'ANNA 2005, p.19)

Neste sentido, o presente trabalho mostra-se de extrema relevância, pois o mesmo possui a pretensão de publicar informações acerca das necessidades e urgência das zonas especiais de interesse social da cidade de Imperatriz – MA, através de um levantamento de dados da realidade destas regiões, coletados em loco. Portanto, o presente estudo tem a pretensão de servir de subsidio para elaboração de futuros planejamentos para o desenvolvimento regional da cidade da cidade. Pois, somente através de dados precisos sobre a realidade e as necessidades de uma localidade é que se pode estabelecer com precisão as necessidades mais urgentes de cada zona.

2.3.2 Planejamento Urbano

Visto que este trabalho tem pretensão de se tornar um subsídio para futuros planejamentos, ressalta-se que o planejamento regional é uma ferramenta extramente necessária na administração de uma cidade, não tem como conceber a ideia de uma cidade desenvolvida, com bons índices de qualidade de vida, sem que haja um planejamento de como se alcançar tal situação. Para Buarque (2002, p.85): "Todo município, independente do seu porte e de suas condições, pode e, deve planejar, definir prioridades, formular estratégias, pensar o médio e o longo prazo, coordenar e articular as decisões e as ações a um programa de trabalho consistente".

Como visto o planejamento não é um instrumento humano moderno, ele vem sendo utilizado ao longo da historia da humanidade. No entanto, somente com o advento do positivismo, com advento das guerras e revoluções, que ele se tornou objeto de estudo técnico e científico, obedecendo a critérios e métodos. Para Carvalho (2009, p. 21):

> O planejamento urbano nas cidades europeias, especialmente as inglesas, já no século XIX, foi proposto como alternativa pública de solução aos problemas urbanos decorrentes da industrialização e do crescimento demográfico, em particular aqueles relacionados à miséria, à poluição e à segregação socioespacial. Para Goodchild (1991), desde sua emergência, o planejamento urbano assumiu as características de

> uma nova prática socioadministrativa, distinta das usuais quanto à natureza e ao objeto de intervenção, conformando um tipo particular de política pública.

Porém, para Menezes e Jannuzzi (2009, p.72):

> O planejamento público, na forma hoje entendida, seria invenção mais recente, desenvolvida ao longo do século XX. Teria surgido na década de 1920, com as experiências da ex-União Soviética, e depois estendido a outros países europeus, como a França e os países nórdicos, e, mais tarde, à Ásia e América Latina.

Em tópicos anteriores, foi visto que a intervenção estatal ganhou força na Europa a partir da década de 1930, isso se deu pelo fato da crise no liberalismo. O liberalismo é contrário a ideia de intervenção, por isso, durante seu período, o planejamento regional não ganhou força nos países liberais. Por se tratar de uma economia planificada, a ex-União Soviética desbravou o uso desse instrumento.

Tal fato vai de acordo com a ideia apresentada anteriormente, onde Karl Marx, que iniciou os estudos sobre economias planificadas, afirma que o Estado, acima de tudo, possui a função de controle social. Neste sentido:

> [...] a política de planejamento urbano é sempre um instrumento público de controle das relações sociais, que realizada mediante medidas e procedimentos de disciplinamento a regulamentação da ação dos agentes públicos e privados no processo de produção do espaço urbano (CARVALHO 2009, p.24).

Assim, o planejamento é um instrumento do Estado utilizado como mecanismo de controle social, permitindo, ao mesmo, direcionar os rumos da ocupação do espaço urbano. Foi com a queda do pensamento liberal e a ascensão do pensamento keynesiano, que ao Estado foi concebido a obrigação de intervir na economia em busca do bem-estar social, para o planejamento urbano sempre foi o principal instrumento.

O planejamento urbano é uma ferramenta utilizada para resolução de problemas urbanos relacionados a qualidade de vida da população. Nesse sentido, o planejamento se apresenta como a coordenação das decisões e ações públicas, tomando como referencia o problema urbano como foco da intervenção estatal visando promover o desenvolvimento econômico das cidades. Carvalho (2009, p.22) afirma que:

> Por meio do planejamento fazem-se o reconhecimento de problemas, seu diagnóstico e as indicações para sua solução. [...] O especialista em planejamento urbano – o planejador – identifica problemas a partir dos quais são formuladas alternativas de solução. [...]
> É, portanto, relevante destacar a estreita relação que se estabelece entre diagnosticar problemas e indicar soluções. Ribeiro e Cardoso (1994), em análise que identifica os

> padrões de planejamento urbano no Brasil segundo projetos nacionais historicamente referenciados, trabalharam com a noção de "padrão" entendido como o conjunto de princípios que orientam, simultaneamente, o diagnóstico da realidade urbana e a definição da forma, objeto e objetivos da intervenção proposta. [...] Para esses autores, a associação saber/ação constitui-se em principio analítico por ser uma das características de seu discurso. [...]
> O desenvolvimento e a consolidação da prática socioadministrativa configurada no planejamento urbano se valeriam dos avanços técnicos e científicos vistos como necessários ao diagnóstico (saber) dos problemas urbanos e à proposição de soluções (ação). Dessa forma, o planejamento seria um tipo de ação pública racional e, como tal, pressupõe novas rotinas, em substituição aos métodos empíricos tradicionais, como a definição de metas a partir do conhecimento sistemático dos fenômenos e a adoção de novos instrumentos de controle [...] Por definição, o processo de tomada de decisões estaria pautado no conhecimento da realidade fundado em bases técnicas e científicas, o que exige dos atores participantes o domínio de recursos instrumentais e de conhecimentos, e exclui, em consequência, aqueles que não o detém.

Percebe-se que o planejamento é fundamentado em um diagnóstico de um problema urbano para, a partir deste diagnóstico, propor uma ação de intervenção em busca de uma solução. Neste caso, a realização deste diagnóstico deve estar fundamentada no conhecimento da realidade por bases técnicas e cientificas, e que somente os atores de planejamento detentores destas, que serão capazes de propor soluções plausíveis. É neste momento que desponta a importância do levantamento de dados acerca dos serviços públicos urbanos, pois somente através de um diagnóstico bem feito, que será possível realizar um planejamento de ações de melhoria na qualidade de vida da população.

Dito isto, levanta-se a questão de como esse planejamento deve ser realizado. Existem dois tipos de planejamentos urbanos, denominados tecnocrático e participativo. As principais características do planejamento tecnocrático são:

> Ênfase na funcionalidade urbana. O desenho urbano segue a função, pois a concepção de vida urbana resume-se em habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito;
> Valorização do conhecimento técnico e científico e do profissional detentor desse conhecimento na fundamentação de metodologias de análise e ação; elas têm de dar conta de absolutamente todos os aspectos da realidade e de controle total de seu funcionamento;
> Concepção de cidade ideal com uma estrutura "tipo árvore", [...] isto é, com funções urbanas dispostos hierarquicamente, sem superposições;
> Valorização da separação de usos urbanos, configurando uma distribuição compartimentada das funções e das atividades urbanas na proposição de soluções; em suma, um zoneamento funcional;
> Adoção de modelos estandardizados, tento por pressuposto um "homem universal" e com soluções padronizadas, de massa e de grande escala. . (CARVALHO 2009, p.28).

É possível perceber que este modelo de planejamento possui muitas fragilidades, haja vista que, parte da supervalorização do profissional planejador, assumindo a ideia que o

mesmo é capaz de compreender todas as peculiaridades de uma determinada região, ainda que o mesmo não faça parte da convivência daquele local. Outro pressuposto, é a ideia da universalização, tratando todas as regiões como universais e propondo soluções homogêneas. Cada região possui sua especificidade e diferenciação, as ações devem ser propostas com foco em problemas específicos, em diferentes realidades.

Nos Estados Unidos, este modelo de planejamento começa a ser fortemente criticado a partir dos anos 1960, isso aconteceu pelo distanciamento das soluções propostas com a realidade local. Tal fato gerou insatisfação e manifestações contrárias ao modelo de intervenção estatal (CARVALHO 2009). Pois, se mostra inútil planejar a aparência de uma cidade sem conhecer seu funcionamento e ordem reais. Cintra (1974, p.121 – 22) afirma que:

> Muitos planejadores tem proposto o planejamento adaptativo, que não depende tanto de um acordo, decreto ou projeto imposto do alto ou de fora, senão que da interação de muitas pessoas, entidades e unidades administrativas no sistema natural de interdependências que surge com a divisão do trabalho e com a especialização e intercâmbio das atividades, nas decisões fortemente descentradas de quem investe, produz ou compra e se baseia na convicção de que o interesse público estará mais bem servido pela serie de ações que daí resultem, ações que refletem os interesses das diversas partes afetadas pelos desenvolvimentos propostos ou a eles se opõem.

No Brasil, desde meados dos anos 1970, a ideia de planejamento participativo vem sendo discutida, coincidindo com a data de início do uso do zoneamento como instrumento de planejamento, visto anteriormente, no entanto, apesar dos debates sobre o planejamento participativo, a maioria dos planejamentos eram puramente tecnocráticos. Somente a partir dos anos 1990, após a constituição de 1988, que de fato o planejamento vem inserindo este novo modelo.

> Depois dos excessos e distorções tecnocráticas das práticas de planejamento urbano nos anos 70 o instituto do planejamento começa a ganhar importância crescente na estrutura municipal, no bojo de mudanças institucionais induzidas pela reforma da administração pública nos anos 90. (CARVALHO 2009, p.80).

Assim, atualmente o planejamento de melhor eficácia e eficiência é o planejamento participativo, que possui como características:

> Flexibilidade: no sentido da permeabilidade aos interesses e valores na definição dos objetivos da política, dado que se reconhece que são múltiplos;
> Especificidade: para dar conta da heterogeneidade do problema urbano. Um aspecto que se opõe aos modelos padronizados é de solução única dentro da perspectiva de adequação aos diferentes contextos socioambientais e socioculturais e aos recursos alternativos locais;

> Interação: que se estrutura pelo questionamento da exclusividade dos valores e princípios dos profissionais de planejamento e reger a definição de intervenções. O seu pressuposto é a convivência entre saberes, isto é, reconhecimento da multiplicidade de valores interesses presentes na vida urbana.
> O papel do planejador, que é o de agente público mediador e facilitador e é desempenhado por meio da articulação entre competência técnica e interesses sociopolíticos e, dessa forma, substitui uma liderança "à La super-homem", [...] característica do planejamento tecnocrático;
> E atendimento de necessidades sociais localizadas: que se opõe às intervenções de grande impacto, mas que simultaneamente ameaça a visão compreensiva dos fenômenos urbanos. (CARVALHO 2009, p.44).

Percebe-se que no modelo atual o planejamento exige que o planejador não mais se apresente como o "super homem" (CARVALHO 2009) que vai resolver todos os problemas, mas sim, como mediador dos interesses daquilo que é demandado pela população, sempre pensando em resolver os problemas urbanos, levando em consideração suas especificidades. Para isso é extremamente necessário que opinião da população, que vive naquele espaço urbano, seja inserida no planejamento.

O próprio estatuto das cidades exige uma gestão democrática por meio de participação da população na formulação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Tais exigências estão de acordo com a ideia de que o planejamento precisa partir da realidade, e ninguém conhece melhor a realidade de uma região do aqueles que vivem nela, ressaltando a importância de se coletar os dados in loco. Para Bava (2001, p.19):

> É possível imprimir um salto de qualidade nas gestões municipais populares e democráticas e implantar uma gestão matricial e integrada das políticas urbanas e sociais, orientadas para resolver problemas específicos da população. Não cabe apenas a uma secretaria, ou uma área especifica do governo cuidar do social ou cuidar do urbano. Esta orientação pode mobilizar de maneira descentralizada, articulada horizontal toda a administração pública, tornando-se, assim, a gestão territorial e a inclusão social metas de governo, não apenas de uma secretaria.

Nota-se que é cada vez mais imperativo a participação da sociedade no processo de planejamento regional, a sociedade precisa expor suas reais necessidades, sentir-se inserida no processo de desenvolvimento para que este desenvolvimento regional seja, de fato, para as pessoas que vivem naquela região.

> De fato, as formas participação e de representação dos atores sociais do processo decisório dependem da abrangência espacial do objeto do planejamento; quanto menor a unidade espacial (município ou comunidade) e mais simples os segmentos planejados, maiores as possibilidades para a democracia direta e menores mediações de representação dos atores (BUARQUE, 2002, p.91).

Evidencia-se que a ideia de trabalho por zona possui bons fundamentos, haja visto que trata-se do menor segmento definido por Lei na cidade de Imperatriz – MA. Se trabalhadas individualmente, o planejamento para cada uma dessas regiões garante maiores possibilidades para democracia e menores mediações de representação, assim, é possível identificar através de um contato direto com a população que vive nestas regiões as reais necessidades de cada uma das zonas.

2.4 Aspectos Legais que envolvem o Desenvolvimento Regional

Para melhor entendimento do assunto se faz necessário conhecer os aspectos legais que envolvem o Desenvolvimento Regional, para com isso, compreender as regiões adotadas como objeto de estudo.

2.4.1 A Constituição e o Estatuto Da Cidade

Ao se falar de atribuições a melhor forma de se comentar sobre o assunto é recorrendo aos mecanismos legais, neste caso, é importante comentar que a constituição do Brasil explicita o assunto, como é evidenciado no Art. 170 (BRASIL, 1988, s/p):

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
> Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Se faz necessário destacar os incisos VI e VII, os quais deixam claro que a sociedade brasileira deve possuir uma ordem econômica que garanta uma existência digna, baseada nos princípios de um ambiente saudável com redução das desigualdades regionais e sociais. A constituição também transparece que o principal responsável por esta ordem econômica é o Estado, isto pode ser observado no art. 174 (BRASIL, 1988, s/p):

> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
> § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Logo, a constituição atribui ao Estado a obrigação de zelar pelos interesses coletivos em forma de lei, fiscalização, incentivo e planejamento, ou seja, através de intervenções. Porém, durante muitos anos, principalmente na década de 1960 e 1970, o poder federal havia concentrado a capacidade de intervenção. Estes foram os anos em que o planejamento no Brasil era feito de forma tecnocrata. A descentralização e desconcentração das forças do Estado no Brasil teve início no final dos anos 1980.

Apesar das pressões na época, por um texto constitucional que garantisse ao Estado poder de intervir na propriedade não serem incorporadas, a constituição de 1988 foi inovadora, pois foi a primeira vez que foi inserido, na constituição do país, um capítulo específico para o tratamento da política urbana.

> 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.
> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
> § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
> § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
> § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.
> (BRASIL, 1988, s/p:, capítulo II, título VII)

Como pode ser observado, a esfera do Estado responsável pelo cumprimento destes artigos é a municipal e o principal instrumento para realização disso é o Plano Diretor. No entanto, é necessário destacar que a elaboração de diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos são de competência da União. Neste caso, a União traça os rumos da política urbana do país, e compete aos municípios elaborarem planejamentos para executar essas diretrizes. É importante destacar que a constituição de 1988 foi uma grande conquista, a carta representou muitas mudanças na forma de planejar políticas publicas. Para Carvalho (2009 p. 46):

> A constituição Federal [...] restituiu e ampliou o poder da esfera legislativa, introduziu a participação direta da sociedade e de suas associações na produção e gestão de políticas públicas, ampliou os instrumentos de controle social sobre a ação estatal e recuperou a autonomia da esfera municipal de governo, dotando-a de maior volume de recursos financeiros. [...] Além disso, o texto constitucional também foi inovadora ao introduzir, pela primeira vez em uma constituição brasileira, um capítulo específico para o tratamento da política urbana.

Faltava agora regulamentar o texto constitucional, de forma que direcionasse como os municípios deviam proceder ao lidar com seu espaço urbano. O Estatuto da cidade, como ficou conhecida a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, traz um conjunto de diretrizes e instrumentos para a gestão da política urbana. De acordo com Carvalho (2009, p. 50-51):

> O Estatuto da Cidade preservou a centralidade no solo urbano, do Plano Diretor como instrumento de execução da política pública e de abrangência das intervenções aos limites de atuação dos governos municipais. [...] De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é parte do processo de planejamento municipal, e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento municipal devem ser elaborados de conformidade com as diretrizes e as prioridades nele contidas (art. 40, § 4°). Ainda enquanto instrumento do planejamento municipal, de acordo com o artigo 4°, inciso III, o Plano Diretor integra-se ao processo municipal de planejamento, o qual inclui, ao lado dos instrumentos de gestão orçamentária, o disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo, o zoneamento ambiental, a gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico-social.

Percebe-se que Plano Diretor, de responsabilidade do município, se tornou a principal ferramenta em relação ao desenvolvimento regional das cidades. No que diz respeito aos serviços públicos urbanos é importante ressaltar o art 2° (BRASIL, 2001, s/p):

> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura 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;
> IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
> V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; [...]

Os artigos I e V deixam claro que é obrigatória a garantia de saneamento, infraestrutura, transporte, equipamentos urbanos e outras modalidades de serviços públicos. Logo, nos princípios legais, o principal responsável por promover melhoria na qualidade de vida da população e, portanto, promover o desenvolvimento regional é o governo municipal, sendo de responsabilidade da população participar e cobrar atitudes que o promovam.

Além disso, o artigo 30 da constituição compete aos municípios manter programas de educação, prestar serviços de atendimento à saúde, promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e promover a proteção do patrimônio histórico e cultural. Dessa forma, o município tem obrigação de ter uma estrutura administrativa voltada para a prestação de serviços básicos da cidadania (MENESES E JANNUZZI, 2009, p.69).

2.4.2 Plano diretor - PD

O Plano Diretor – PD é uma Lei municipal aprovada na Câmara, que corresponde ao conjunto de regras básicas que orientam e regulam a ação dos agentes econômicos e sociais sobre o território de todo o município O Plano Diretor é o principal instrumento de planejamento de um município, de acordo com o Estatuto da cidade:

> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. (BRASIL, 2001)

Percebe-se que fica estabelecida por Lei, a função social da propriedade urbana só atingida quando as exigências do plano diretor são cumpridas. Por ser importante definir os

rumos da política publica urbana nos municípios é que o Estatuto da Cidade garante que haja participação popular na elaboração do Plano Diretor.

> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
> § 1º 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.
> § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.
> § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.
> § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
> I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
> II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
> III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001)

Como visto, os poderes legislativo e executivo devem garantir promoção de audiências públicas e debates com a participação da população para criação do Plano Diretor, além de garantir publicidade e acesso aos documentos. A ideia do planejamento participativo, já discutido anteriormente, foi implementada por vias legais. De acordo com Mocelin e Negret (2013, p. 35).

> Deste processo destacam-se as etapas de Leitura Técnica e Leitura comunitária. Sendo a primeira constituída pelo trabalho dos técnicos da Prefeitura e a segunda etapa envolve diferentes segmentos da comunidade, incorporando a participação popular que após a consolidação do PD [Plano Diretor] implica na execução da Gestão Democrática.
> A partir do trabalho realizado pelos técnicos é que a leitura comunitária pode reunir materiais que incentive e oriente a discussão da comunidade.
> Conceituada como fase de eclosão, a primeira fase do planejamento aponta a aplicabilidade do envolvimento da sociedade sobre a intervenção no objeto. Entretanto, ressalta-se que esta fase necessita da colaboração de profissionais qualificados, atuando como mediadores que otimizem a reflexão da comunidade sobre a função social da propriedade, dos direitos e deveres de cada um sobre ela.

Assim, o Plano Diretor deve ser elaborado por profissionais competentes e devidamente gabaritados para elaboração do mesmo. No entanto, não deve ser apenas tecnocrático, ou seja, acreditar que um só profissional irá entender toda a complexidade da sociedade, é necessário por meio de audiências e debates, devidamente organizados por estes e outros profissionais, absorver o máximo possível a opinião daqueles que estão em contato direto com os problemas observados, garantindo o planejamento participativo exigido pelo

Estatuto da Cidade. Sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor, o Estatuto da cidade afirma que:

> 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)

Segundo o IBGE (2013), 50% dos municípios brasileiros possuem Plano Diretor, um número significativo, haja visto que, em 2005, esse número era de apenas 14,5%. No entanto, o número de municípios com mais de 20 mil habitantes e, portanto, devem possuir Plano Diretor, são 1718. Porém, destes 1718, 178 municípios não possuem o referido documento. Um número alarmante para qualquer país que preze pelo planejamento e desenvolvimento econômico.

2.4.3 Zona Especial De Interesse Social – ZEIS

O Ministério Público das Cidades publicou em seu sítio informações a respeito da historicidade e regulamentação das mesmas. Tal artigo afirma que Brasil passou por um intenso processo de urbanização durante o século XX, porém tal fato aconteceu com planejamento e organização, fazendo com que muitas dessas regiões se tornassem impróprias para viver.

> No Brasil, durante um século marcado por intenso processo de urbanização, os assentamentos precários – como soluções habitacionais produzidas mediante processos que combinam, em diferentes graus, a iniciativa autônoma da população de baixa renda e a interferência do mercado designado como informal ou clandestino - se tornaram a forma predominante de moradia popular, refletindo a histórica desigualdade de distribuição da terra e da riqueza produzida no país. (BRASIL 2009, p.9).

Assim, a política de urbanização do governo na época, era causadora de conflitos e problemas sociais, envolvendo os residentes destes locais, pois sempre procurava apenas medidas paliativas, que na prática nunca funcionavam adequadamente.

> As ações do poder público relacionadas com tais soluções habitacionais - que incluem cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados - variaram, das tentativas de erradicação às melhorias pontuais e paliativas. Na prática, a atitude que predominou foi a tolerância, que nunca esteve livre de conflitos. Conflitos de vizinhança, relacionados aos efeitos de desvalorização imobiliária e alegada "deterioração" da qualidade dos bairros adjacentes; e conflitos entre os moradores dos assentamentos precários e o poder público, relacionados com leis segregacionistas e com a reivindicação de direitos de cidadania não atendidos. (BRASIL, 2009, p.9).

Foi somente a partir dos anos 1980 que este fato começou a mudar, com a criação do Banco Nacional de Habitação, que iniciou o financiamento de políticas voltadas a manutenção das pessoas em suas habitações.

> Numa tentativa de se adequar às demandas populares, o BNH criou, em 1979, o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações (PROMORAR) que, apesar do nome, destinava-se a financiar projetos que mantinham a população nas áreas ocupadas por favelas, mediante a construção de habitações, estímulo ao desenvolvimento comunitário e melhoria da infra-estrutura urbana. (BRASIL, 2009, p.9).

Apesar de não apresentar resultados consideráveis a nível nacional, este fato representou um marco histórico na mudança da forma como se combate esta realidade no Brasil. Foi através deste programa que as cidades de Belo Horizonte e Recife iniciaram a demarcação de áreas para captar este recurso.

> A expressão "Zona Especial de Interesse Social" - ZEIS surgiu em Recife, na lei municipal de uso do solo de 1983, delimitando áreas urbanas "caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana". Apesar desse enunciado, as normas especiais para regularização não foram logo editadas e as ZEIS tiveram pouca efetividade até 1987, quando foi aprovada a Lei dos Planos de Regularização das ZEIS - PREZEIS, a partir de iniciativa da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, liderada por Dom Helder Câmara. (BRASIL, 2009, p.10).

Assim, surgiu em recife o conceito de ZEIS pela primeira vez, voltado para adequação urbana nos assentamentos, construindo uma infraestrutura básica e promovendo "a previsão de regularização jurídica por meio dos institutos da concessão do direito real de uso gratuita e do usucapião" (BRASIL, 2009, p.10).

A partir dos anos 90 com incentivos internacionais do BIRD, e com a instituição da Constituição de 1988 que consagrou a função social da propriedade, que a urbanização passou a se tornar centro das políticas públicas, difundindo o conceito na esfera municipal.

> A difusão das ZEIS nas legislações municipais de uso do solo tornou-se a principal resposta a essas questões e, em 1999, o instrumento foi citado pela primeira vez na legislação urbanística do âmbito federal, por meio da Lei nº 9.785/99 que alterou a Lei nº 6.766/79 e, entre outras disposições, estabeleceu os requisitos para a infra-estrutura básica dos parcelamentos do solo situados em zonas habitacionais de interesse social (ZHIS) criadas por lei. (BRASIL, 2009, p.11).

Porém as ZEIS ainda eram exclusividade de alguns municípios, não sendo inteiramente difundida pelo país. Foi somente a partir de 2001, com a criação do Estatuto da Cidade, que foram criadas as condições inicias para parcelamento do solo, possibilitando a criação de zonas que visassem melhorias direcionadas, exclusivamente, à população de baixa renda.

Além da possibilidade de instituição das ZEIS, foi criada também a necessidade de institui-las, visando captação de recursos junto aos fundos voltados para habitações de interesse social.

> Outro importante marco para a consolidação do modelo integrado e participativo de gestão da política habitacional foi a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pela Lei nº 11.124/05. A principal função do FNHIS é a viabilização e gestão de uma política de subsídios à habitação de interesse social, implementada com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dentre outros. (BRASIL, 2009, p.12).

Assim, as ZEIS começaram a ser tornar um instrumento comum nos planos diretores dos municípios de todo o Brasil, sendo quase uma obrigatoriedade, passando a ser o instrumento mais frequente nos PDs de todo o Brasil.

> Em especial, os dados preliminares da Rede de Avaliação dos Planos Diretores[6], coordenada pelo IPPUR, apontam que as ZEIS são o instrumento mais freqüente nos Planos Diretores, estando previstas em cerca de 88% do universo pesquisado. Bastante menor, mas ainda expressivo, é o percentual de 30% correspondente aos municípios que previram ZEIS em vazios urbanos, com o objetivo de reservar terra para a produção de HIS. (BRASIL, 2009, p.15).

É interessante destacar que 30% destas ZEIS, são em espaços vazios, ou seja, os municípios já estão usando o instrumento para estabelecer onde serão criadas as zonas de interesse social e captando recursos para estabelecimento das mesmas.

> Em 2007, com o lançamento do PAC-Urbanização de Favelas , foram destinados R$ 18,4 bilhões de recursos, entre orçamento da União e contrapartidas de estados e municípios, para projetos de integração urbana de assentamentos precários, construção de novas moradias, assistência técnica e elaboração dos PLHIS,

> beneficiando mais de 3.000 municípios. Em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, foram destinados R$ 34 bilhões, em subsídios, fundo garantidor, financiamentos subsidiados, investimentos em infraestrutura e incentivos à cadeia produtiva. (BRASIL, 2009, p.15).

Percebe-se que as ZEIS são uma realidade da política urbana brasileira e a tendência é que sua utilização como instrumento de urbanização, continue aumentando. Logo, é necessário entender a definição legal do conceito na atualidade.

> Analisando sua definição legal, temos que as ZEIS:
> • São zonas urbanas destinadas ao uso habitacional, ou seja, integram o perímetro urbano do município e devem possuir infra-estrutura e serviços urbanos ou garantir a viabilidade da sua implantação.
> • Devem ser criadas por lei (Plano Diretor ou outra lei municipal). Como interferem com as possibilidades de aproveitamento do solo urbano e atingem de forma diferenciada as diversas áreas da cidade, com regras que se aplicam tanto aos terrenos públicos quanto particulares, as ZEIS devem ser criadas por lei de igual hierarquia das leis que instituem o zoneamento ou disciplina de uso do solo do município. - São áreas destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda, independentemente de tratar-se de áreas previamente ocupadas por assentamentos populares ou de áreas vazias e subutilizadas. Para atender a essa destinação, nas áreas vazias, a legislação da ZEIS deve prever a aplicação articulada dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e cumprimento da função social da propriedade.
> • São áreas sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Por um lado, tais regras devem viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes e consolidáveis. Por outro lado, devem facilitar a produção de moradias de interesse social, mediante padrões urbanísticos e edilícios mais populares, sempre com o cuidado de garantir condições de moradia digna. Considerando essas características das ZEIS, vemos que elas podem ser classificadas em dois tipos básicos:
> • ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários.
> • ZEIS de áreas vazias ou subutilizadas, com destinação predominante para a produção de HIS. (BRASIL, 2009, p.17-18).

Além de definir o que são, o Ministério das Cidades, também explana sobre os objetivos principais das ZEIS:

> Portanto, de forma resumida, os objetivos das ZEIS são:
> - Estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários;
> - Ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS);
> - Estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.
> (BRASIL, 2009, p.17).

Portanto, as ZEIS são instrumento indispensável no planejamento de todo município que visa o desenvolvimento regional, proporcionando qualidade de vida para os moradores de suas regiões, pois este zoneamento permite a capitação de recursos voltados à disponibilização de serviços públicos urbanos nestas zonas.

2.5 Indicadores e índices de desenvolvimento

Para realização de um planejamento que contemple grande parte dos objetivos propostos pelas Leis, é necessário que haja domínio de técnicas específicas para isto. Índices e indicadores são ferramentas utilizadas por pesquisadores para descrição e comparação de realidade. Para planejar, é necessário possuir domínio dessas ferramentas. Assim, entender do que se trata e como funciona a metodologia de trabalho desses instrumentos é de fundamental importância para o desenvolvimento da pesquisa.

2.5.1 Conceitos e definições de indicadores e índices

Para realização de um bom planejamento é necessário que haja variáveis a serem observadas e trabalhadas, para isso, existem índices e indicadores que expressam de forma numérica como se encontra determinada realidade. De acordo com Vaz, do núcleo de gestão municipal do instituto Pólis (2004 Apud HADDAD FILHO 2007, p.29):

> Indicadores e índices são números que procuram descrever um determinado aspecto da realidade, ou apresentam uma relação entre vários aspectos. Adotando-se técnicas para ponderação dos valores, pode-se criar índices que sintetizem um conjunto de aspectos da realidade e representem conceitos mais abstratos e complexos como qualidade de vida, grau de desenvolvimento humano de uma comunidade ou, ainda, nível de desempenho de uma gestão. Entes indicadores estão sempre sujeitos a questionamentos, pois a escolha dos aspectos da realidade a serem considerados é influenciada por opções políticas e distintas visões da realidade.

Percebe-se que, mesmo a partir de conceitos mais abstratos podem ser elaborados indicadores e índices para medir o grau de qualidade. Neste sentido, observar a qualidade dos serviços públicos a partir da óptica da população que utiliza esses recursos é possível, mesmo se tratando de questões com certo grau de subjetividade.

Uma das dúvidas que existem sobre esta metodologia de trabalho é quanto ao conceito de indicador e índice, qual seria, precisamente, a diferença entre os dois. De acordo com Nahas (2009, p.130-31):

> Indicador: é um dado, informação, valor ou descrição que retrata uma situação, um estado de coisas. Portanto, é conceito vinculado à função, ao papel daquele dado, informação, valor ou descrição. Além dessa característica, um indicador deve ter abrangência de expressão, ou seja, deve informar além daquilo que expressa diretamente. [...]
> Índice: é um valor que expressa agregação matemática de informações numéricas, sendo, portanto, um conceito vinculado à estrutura formal de cálculo. Um índice

> pode referir-se a tema único ou a diversos temas, podendo estar composto pela agregação de dados simples ou compostos, ou seja, de outros índices.

Para melhor entendimento, se faz necessário expressar mais de uma opinião sobre o assunto. Para Sichel; Agostinho; Ortega e Romeiro (2007, p.139-40) afirmam que:

> [...] entende-se o termo índice como um valor numérico que representa a correta interpretação da realidade de um sistema simples ou complexo (natural, econômico ou social), utilizando, em seu cálculo, bases científicas e métodos adequados. O índice pode servir como um instrumento de tomada de decisão e previsão, e é considerado um nível superior da junção de um jogo de indicadores ou variáveis. O termo indicador é um parâmetro selecionado e considerado isoladamente ou em combinação com outros para refletir sobre as condições do sistema em análise. Normalmente um indicador é utilizado como um pré-tratamento aos dados originais.

Assim, para esta pesquisa, o indicador é considerado um dado que representa a situação de uma realidade especifica, como por exemplo, o número de casas que possuem acesso à rede de esgoto. A definição de índice é mais abrangente, podendo ser dividido em índices parciais e índice síntese.

> Índices parciais: a expressão refere-se aqui aos índice gerados pela agregação de indicadores [...] para dimensionar determinado tema numa unidade espacial. Esses índices parciais representam os níveis de agregação de valores para cálculo do índice final (índice síntese), ou seja, as etapas intermediárias de calculo do índice síntese.
> Índice síntese: o termo refere—se neste artigo à agregação dos índices parciais para mensurar a situação de uma unidade espacial, relativamente à totalidade dos temas abordados. (NAHAS 2009, p.131).

Logo, por índice entende-se um resultado, número de um grupo de indicadores, expressando a realidade de uma forma mais abrangente. Pode ser subdivido em índices parciais, um grupo de índices usado para compor um índice mais complexo, como por exemplo, índice [síntese] de qualidade dos serviços públicos urbanos, composto por índices parciais como: pavimentação, coleta de lixo, saneamento básico, energia e iluminação, entre outros. Se este mesmo índice de qualidade dos serviços públicos urbanos for utilizado para calcular um índice de qualidade de vida, seria considerado um índice parcial.

É importante destacar que alguns indicadores e índices tratam de conceitos mais complexos, onde, por vezes, pode ser questionada sua legitimidade. Para minimizar tal dificuldade, trabalhar com escalas é uma solução plausível para o problema. De acordo com Vieira (2009, p.72):

> Escalas são instrumentos de medição validados. São Constituídas por um conjunto de números que, de acordo com regras estabelecidas, conferem um valor à variável

> que esta sendo medida em determinada pessoa. [...] Nem tudo, porém, pode ser medido diretamente. Conceitos como religiosidade, alienação [...] e muitos outros resumem um fenômeno complexo. [...] Mesmo assim, para uma pesquisa empírica, os conceitos precisam ser medidos. [...] Isso não significa que se mede um conceito por meio de uma só pergunta. Por exemplo, não basta você perguntar se a pessoa vai à igreja com frequência, para medir a religiosidade você precisa de uma escala.

Portanto, através de escalas é possível construir indicadores e índices que possibilitam medir conceitos subjetivos, como religiosidade, percepção de qualidade, entre outros, chegando a números que possibilitam análises e comparações de realidades. De acordo com Vieira (2009, p. 41- 42) no questionário escalonado:

> As alternativas de respostas estão organizadas em escala, de tal maneira que o respondente, ao fazer sua opção, indica seu posicionamento perante a pergunta feita. [...] O escalonamento das opções de respostas foi proposto por Likert, que também sugeriu que os questionários fossem formados [...] por declarações como: "A aula foi excelente!" Nesses casos, o respondente assinala seu grau de concordância com cada uma das declarações que o pesquisador apresentar. [.,.] são muito usadas em levantamentos de dados.

Assim, para chegar a um índice de qualidade da água potável, é necessário que sejam feitas diversas afirmações que envolvam temas relacionados com a qualidade da água, como: cor, odor e sabor da água, onde o participante poderia concordar ou discordar, totalmente ou em parte, criando uma escala de valores relacionados à água para, com isso, chegar ao índice de qualidade da água potável.

2.5.2 Selecionando indicadores

Ao construir um índice, a seleção de indicadores se apresenta como o momento mais importante da pesquisa, para isso, é necessário observar critérios técnicos e científicos de acordo com a realidade e a relevância do fator observado. Ao abordar qualidade de vida, Vitte (s/d, p.5) faz ponderações acerca dos indicadores utilizados para mensuração da mesma, e afirma que:

> A seleção dos indicadores é uma etapa importante do estudo. Os indicadores podem ser considerados medidas discretas dos níveis de satisfação das necessidades e permitem fazer a descrição, avaliação e análise dos fenômenos. Ao discutir a possibilidade de utilização do conceito qualidade de vida urbana como um instrumento no processo de planejamento, Maria Gabriela Camargo Mora aponta os componentes que, segundo ela, servem de critérios para a determinação da qualidade de vida, ou seja, das necessidades que podem ser objeto de formulação de políticas públicas para melhorar o bem-estar. São eles: ambiente físico; saúde; educação; habitação; serviços básicos; participação socioeconômica (emprego e renda); seguridade social e pessoal (segurança pública e seguridade).

Percebe-se que boa parte dos indicadores apontados pela autora fazem parte de um conjunto de informações relativos aos serviços públicos urbanos, oferecendo suporte à relevância da construção de um índice de qualidade dos mesmos. Silva & Fernandez (1996, p.199) afirma que muitos indicadores são de grande relevância nas discussões como:

> [...] condições do meio ambiente urbano (planejamento físico, infra-estrutura, serviços urbanos que incluem água, ar, clima, topografia, vegetação, zoneamento, nível de renda, transportes, comunicações, coleta, destino e reciclagem de resíduos, habitação, qualidade da alimentação, saúde, segurança, produção e uso de energia, qualidade ambiental e higiene industrial).

Tal afirmação traz ainda mais destaque para os serviços na avaliação da qualidade de vida de uma população. Outra questão relevante é sobre a forma de obtenção dos dados. Para Vitte (s/d) ao se avaliar qualidade de vida, uma das fontes mais importantes é a opinião daqueles que estão envolvidos na pesquisa. Assim, para realização de uma pesquisa sobre a qualidade dos serviços públicos urbanos, a percepção daqueles que utilizam do serviço é uma das fontes de dados mais relevantes.

Outras questões importantes devem ser levadas em consideração como a abrangência espacial e compreensibilidade pelo público. Para Nahas (2009) as informações devem ser coletadas de unidades espaciais homogêneas, no sentido de que, se o objeto de pesquisa é uma cidade, os dados devem ser coletados de todas as partes da cidade, se o mesmo for uma zona, deve ser coletado de todas as partes da zona.

Nahas (2009) afirma, também, que os indicadores devem ser de fácil compreensão pelo público, pois indicadores complexos podem ser mal utilizados para ludibriar um público. Por este motivo, a sociedade precisa entender de forma clara a que se refere exatamente aquele indicador.

Por fim, Nahas afirma que um sistema de indicadores intraurbanos pode ser útil na formulação de políticas públicas e ferramenta para monitorar a qualidade de vida urbana, desde que sejam de uso efetivo do sistema, ou a partir de iniciativas experimentais (no campo técnico e acadêmico) que demonstrem as possibilidades de sua aplicação, além da possibilidade de uma construção temporal dos indicadores, que permita acompanhar a evolução das condições retratadas pelo sistema.

2.5.3 Exemplificando o trabalho com indicadores e índices

Como já mencionado anteriormente o IDH foi a primeira tentativa internacional de se medir a qualidade de vida de uma população, pois incorporou dados relativos à saúde e a educação juntamente com a renda per capita. O IDH foi desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD em 1992 depois de muitos debates sobre a qualidade de vida. Até hoje, o IDH é utilizado e relevante por permitir a comparação entre os mais locais mais diversificados, como o centro de São Paulo, que possui um conjunto de informações sobre suas populações, com cidades africanas que mal dispõe das informações básicas acerca de renda, saúde e educação.

O trabalho com índices e indicadores é utilizado por todo o mundo, porém por causa da subjetividade do termo qualidade de vida, não existe uma padronização das variáveis, podendo ser selecionadas de acordo com os objetivos da pesquisa ou do trabalho em questão. Vários trabalhos foram realizados buscando conseguir dados mais minuciosos da população, no Brasil, três grandes trabalhos são referências:

> Em Curitiba calcula-se, desde 1987, o índice Sintético de Satisfação da Qualidade de Vida (ISSQV), formulado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba [...] O ISSQV é composto por indicadores georreferenciados nos 75 bairros da cidade e visa expressar o acesso da população a certos "grupos de necessidade" sociais: habitação, saúde, educação e transporte. Seu cálculo estabeleceu hierarquia para os bairros [...] possibilitando a identificação e mensuração espacial dos níveis de carência ou de satisfação das necessidades sociais na cidade. [...]
> A experiência de São Paulo [1996] levou a formulação do Índice de Exclusão Social como elemento central do mapa da exclusão/inclusão social na cidade. [...] composto por indicadores georreferenciados nos 96 distritos [...] o IEx visa dimensionar o quanto a população se encontra excluída do acesso a quatro variáveis temáticas: autonomia, desenvolvimento humano, qualidade de vida e equidade. [...]
> Em Belo Horizonte foi desenvolvido amplo sistema de indicadores, [...] calculados a partir de indicadores georreferenciados nas 81 unidades de planejamento da cidade. [...] O IQVU foi calculado pela primeira vez em 1996, com dados de 1994. [...] Está composto por 75 indicadores que buscam dimensionar a oferta local de equipamentos e serviços dos setores de abastecimento alimentar, assistência social, cultura, educação, esportes, habitação, infraestrutura, saúde, segurança urbana e serviços urbanos. (NAHAS, 2009, p.129)

O Núcleo de Gestão Municipal do Instituto Pólis fundado em 1997, utiliza seu próprio índice denominado Índice Municipal do Instituto Polis – IMIP, que leva em consideração dez indicadores agrupados em quatro índices:

> Renda: composto pela renda média dos chefes de domicílio e por percentual de chefes de domicílio que ganham até dois salários mínimos.
> Habitação: número médio de habitantes por domicílio, número médio de cômodos por domicílio e porcentagem de domicílios de até três cômodos.

> Ambiente: porcentagem de domicílios com abastecimento de água inadequado, porcentagem de domicílios com coleta de lixo inadequada e porcentagem de domicílios com coleta de esgoto inadequada.
> Alfabetização: porcentagem de pessoas alfabetizadas acima de quinze anos e porcentagem de crianças que vivem em domicílios cujos chefes de família tem menos de um ano de escolaridade. (HADDAD FILHO 2007, p.29)

Percebe-se que foram usados de dois à três indicadores para realização dos quatro índices parciais: Renda, Habitação, Ambiente e Alfabetização. Tais índices foram utilizados para realização de um índice síntese, o Índice Municipal do Instituto Pólis.

Em 2003, foi publicada uma pesquisa realizada na cidade de Santo André: "Percepção da Qualidade de Vida Urbana em Santo André: resultado de uma pesquisa de opinião". A qual traz a seguinte informação:

> O Índice de Qualidade de Vida total correspondia à média aritmética dos índices verificados em relação a cada aspecto [...]. Os resultados variam entre péssimo, insatisfatório e satisfatório. O patamar considerado satisfatório estaria acima de 0,66.
> As questões relacionadas aos fatores listados e seus indicadores eram as seguintes:
> 1. Serviços básicos de saneamento e infraestrutura: ocorrência de interrupções ou problemas com o fornecimento de água e energia.
> 2. Condições de habitação e moradia: Avaliação e grau de satisfação do entrevistado em relação às suas atuais condições de moradia.
> 3. Trânsito: tempo em que o entrevistado levou para se locomover na cidade o grau de influencia desse fator em sua rotina.
> 4. Serviço de saúde: acesso a serviços públicos e particulares de ssaúde e avalaiação do atendimento.
> 5. Trabalho: características da ocupação do entrevistado e seu grau de satisfação com a função que exerce.
> 6. Educação: grau de escolaridade do entrevistado, acesso de seus filhos à escola e grau de importância que atribui ao estudo.
> 7. Segurança: ocorrência de roubos e agressões físicas, variação das taxas de homicídio grau de percepção de medo em relação à violência.
> 8. Poder aquisitivo: avaliação pessoal do poder aquisitivo da família e grau de comprometimento da renda individual.
> 9. Qualidade do ar: avaliação pessoal da qualidade do ar na cidade.
> 10. Lazer: avaliação pessoal e grau de satisfação em relação ao tempo que dedicou ao lazer no período que a pesquisa abrangeu. (KEINERT, 2009, p.230).

Em um universo de 650 mil habitantes, a pesquisa possuiu um total de 40 perguntas realizada com 672 pessoas distribuídas por todas as zonas do território local. Além das perguntas acerca da qualidade de vida, também foi traçado um perfil da amostra por meio de outras perguntas. O resultado da pesquisa foi negativo, algo não esperado pelos pesquisadores, pois o índice agregado, ou índice síntese foi apurado em 0,54, bem abaixo dos 0,66 que eram considerados satisfatório.

Haddad Filho (2007) publicou sua pesquisa sobre a qualidade de vida em Santos, o questionário foi elaborado baseado no modelo de LIKERT, onde o 5 representa concordância

plena, 4 concordância parcial, 3 não concordo nem discordo, 2 discordância parcial e o 1 discordância plena. Logo, sua pesquisa levou em conta a percepção dos afetados diretamente, por meio de 20 afirmativas que se tornaram 20 indicadores: não tem poluição; não tem ruído; o transito flui bem; o clima é agradável; tem muitas opções de lazer; propicia acesso a novas informações; tem acesso a assistência médica; tem assistência social; tem qualidade na assistência social; tem segurança; tem desenvolvimento econômico; facilita as relações sociais; oferece liberdade de opção religiosa; oferece espaço público; tem boa qualidade nos serviços privados; propicia contato com a natureza; oferece transporte público de boa qualidade; tem boa infraestrutura (água-luz-telefone-calçamento).

Sua pesquisa foi feita através do método comparativo, com isso, foi comparado os resultados dos indicadores de São Paulo com os de Santos, através de sua pesquisa foi possível concluir que na maioria das opções os cidadãos de Santos se veem em melhor situação que os de São Paulo, também foi possível diferenciar os pontos em que São Paulo leva vantagem e os pontos em que Santos leva vantagem.

Portanto, o número de indicadores, a forma de coleta, os temas selecionados, entre outros aspectos das pesquisas variam de acordo com o objetivo proposto inicialmente. O certo é que todas as pesquisas possuem como base alguns temas voltados à percepção da qualidade de vida da região estudada, com o intuito de disponibilizar um trabalho que possa ser utilizado na gestão pública, fato que também será buscado no presente estudo de realidade social. Assim, Todas as pesquisas aqui mencionadas serviram como base para realização da pesquisa acerca da qualidade dos serviços públicos urbanos nas zonas que fazem parte do objeto de pesquisa.

3 ASPECTOS ECONÔMICOS E URBANOS DE IMPERATRIZ – MA

A cidade de Imperatriz está localizada no oeste do Maranhão, possui uma extensão total de 1.367,901 km² e seu espaço urbano tem uma área de 15,480 km² onde se localizam os principais centros residencial e comercial em geral (IBGE, 2010), possuindo uma população estimada de 253.123 em 2015 (IBGE, 2015). É uma das cidades de maior destaque do nordeste, sendo conhecida como Capital Brasileira da Energia, título dado pela própria Eletronorte (SANCHES, 2003) por possuir uma subestação de energia elétrica que interliga a rede de 500kv Norte/Sul do Brasil, com tecnologia única no mundo. Sanches (2003, p.19) afirma que:

> A área da subestação está localizada a 15 quilômetros do Centro urbano de Imperatriz e tem 600.000 metros quadrados, o que corresponde a três complexos do Estádio do Maracanã, no Rio de Janeiro.
> O Linhão Norte-Sul entrou em funcionamento em 1999 e para ele foram desenvolvidas nova s tecnologias, entre elas uma chamada de "tecnologias de compensação séria fixa e variável de potencia reativa". Esta tecnologia é única em todo o mundo e foi adaptada de tecnologia originalmente de ingleses, suecos e alemães. O êxito dessa adaptação tecnológica despertou o interesse da comunidade técnica mundial e já trouxe a imperatriz equipes de países como Suécia, China, Inglaterra, Estados Unidos.

A cidade também é conhecida como a Metrópole da Integração Nacional, desde 1999. Esse título se dá pela existência da multimodalidade de transportes que torna a cidade centro de logística de movimentação de cargas e de passageiros. Os modais de transporte existente na cidade são: rodoviário pela BR-010; ferroviário com a ferrovia Norte-Sul e a Estrada de ferro de Carajás; hidroviário com o Rio Tocantins e aeroviário com o Aeroporto de Imperatriz. Sanches (2003, p. 27) destaca que:

> O título "Metrópole da Integração Nacional" foi dado pelo deputado federal e ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, Antonio Kandir, em Junho de 1999 [...] Kandir dissertou sobre as grandes possibilidades maranhenses, entre elas as oriundas do porto de Itaqui (São Luis) cuja localização o torna mais próximo dos grandes centros de consumo do mundo, com a vantagem da economia de muitos dólares para o mercado eportador.
> No mesmo mês [...] foi publicado o artigo "Imperatriz, a Metrópole da Integração Nacional" em jornais de Imperatriz e São Luís, O título "pegou", e continua sendo citado e reproduzido por outros meios de comunicação.

Ressalta-se que a cidade encontra-se em posição privilegia, estando a uma média de 650km de quatro grandes capitais do país. Além de ser cortada ao meio pela Belém-Brasília

com ligação direta à capital nacional. Imperatriz possui o segundo maior PIB do Maranhão ficando atrás apenas da capital do Estado. Recentemente a cidade recebeu investimentos de:

> uma fábrica de papel e celulose [que] passou a funcionar, após investimentos que alcançaram mais de R$ 6 bi. Esse empreendimento vai gerar para a região um aumento do PIB. [será exportado] mais de US$ 1 por ano; a balança comercial do Maranhão e do Brasil vai melhorar essa quantia por ano. (G1NOTICIAS, 2014)

Este fato eleva ainda mais a importância da cidade como centro econômico do Sul do Maranhão e um dos principais polos do nordeste. Entre os 5.570 municípios do Brasil, Imperatriz está na posição 165 em tamanho do PIB, ou seja, uma cidade que possui grande relevância nacional. Em termos regionais o PIB de Imperatriz é o 20° maior do nordeste, revelando a cidade como um grande polo regional (IBGE, 2016).

Vale ressaltar que, apesar do PIB de São Luís ser mais elevado, a cidade de Imperatriz foi classificada pelo Índice FIRJAN de Desenvolvimento dos Municípios – IFDM, como a cidade mais desenvolvida do Maranhão, ocupando também a 21º colocação como cidade mais desenvolvida do nordeste, ficando à frente, inclusive, da capital São Luís (IFDM, 2015). O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH da cidade é de "0,731", sendo classificado, portanto, como um IDH alto, é o segundo maior IDH do Maranhão e o 16° maior IDH do Nordeste, ocupando a posição de 993° em todo o país (PNUD, 2016).

No ranking das Melhores Cidades para se viver, divulgado pela ISTOÉ (2016), Imperatriz encontra-se na posição 403º a nível nacional, sendo a segunda melhor cidade para se viver no maranhão e a 17º melhor cidade do Nordeste. Vale destacar, no entanto, que os dados utilizados tanto pela ISTOÉ como pelo IDH são baseados em valores do IBGE de 2010, sendo que tais valores podem apresentar variações positivas quando atualizados, caso sigam a tendência do IFDM.

3.1 O Crescimento Econômico da cidade de Imperatriz

O processo de urbanização da cidade explica muito de sua atual formação, até a década de 1950 Imperatriz era conhecida como a "Sibéria Maranhense", isto porque "Até a década de 50 as pessoas e cargas eram transportados em barcos a motor. Levava-se de duas a três semanas trazendo mercadorias de Belém" (SANCHES, 2003, p.166), possuindo apenas 5.051 habitantes, era isolada do Brasil e do Estado. Foi somente em meados de 50 que foi

aberta uma estrada carroçal ligando Imperatriz às duas cidades de Recife, no entanto, em dias chuvosos a viagem levava cerca de 30 dias.

Tudo isto mudou a partir da década de 1960, com a construção da rodovia Belém-Brasília. Os anos da deca de 1960 são o marco divisor da história da cidade, existindo uma Imperatriz antes e depois.

> Com [...] realidades e realizações a década de 60 constitui-se em momento demarcatório de Imperatriz, praticamente a dividir a história do município em duas fases – a. 60 e d. 60 [...] O comércio se expande, armazém e lojas se instalam. A Associação Comercial é criada. Vêm a Varing, o Banco da Amazônia e o Banco do Brasil, que operam aqui suas linhas – aéreas e de crédito. [...] Realiza-se a primeira exposição agropecuária [e] o Mercadinho é construído. (SANCHES, 2003, p.167).

Além disto, a cidade também melhorou no que diz respeito aos serviços públicos urbanos oferecidos para a população:

> No campo da educação, surge, em março de 1961, a Escola Normal Regional Santa Terezinha, [...] e o Ginásio Bernardo Sayão, para onde vão estudantes também dos povoados e cidades vizinhas. Em 1963, no Congresso de Carolina, [...] Imperatriz já tem 9.603 estudantes, a maior população escolar entre os dez municípios da chamada Zona do Tocantins e Alto da Parnaíba.
> Se antes de 1960, Imperatriz contava apenas com a Fundação SESP, nessa década imperatriz passou a ter pelo menos quatro hospitais [...]. (SANCHES, 2003, p.167).

Estava constituído o ambiente que daria início a um dos maiores índice de crescimento econômico e demográfico registrados no século XX. O PIB da cidade elevou-se de U$78,6 milhões em 1970 para U$533,5 milhões em 1980, ou seja, um crescimento econômico de 578,75%, crescendo em média 21,11% ao ano. Para se ter uma ideia, o Brasil durante o "Milagre Econômico" dos anos de 1970 cresceu em média 10% ao ano, outros milagres pelo mundo, como o japonês, alemão e chinês, que também tiveram a taxas médias próximas a 10% ao ano, metade da taxa de Imperatriz, um valor muito expressivo, podendo-se dizer que Imperatriz também foi a cidade do "Milagre Econômico".

A população aumentou de 80.722 em 1970 para 220.469, ou seja, um crescimento populacional de 173%, crescendo em média 10,57% ao ano. Apesar disto, a renda per capita de Imperatriz se elevou de U$972,00 para U$2.424,00, um aumento de quase 150%, ou seja, a renda per capita cresceu em média 9,57% ao ano.

3.1.1 Economia de Imperatriz

Como visto, antes da década de 1950 a cidade de Imperatriz era isolada do restante do maranhão e do Brasil, mas ainda assim, contou com ciclos econômicos que aqueciam a pequena economia da cidade. No final do século XIX, descobriu-se uma planta capaz de gerar um látex de menor qualidade, a planta conhecida por castiola.

A planta foi encontrada na região por todo o Pará, inclusive próximo a cidade de Imperatriz, onde foi criada a cidade de Marabá. Por conta disto, o porto de Imperatriz ficou bastante movimentado. Sendo que era o comercio imperatrizense que abastecia a cidade. Graças a essa descoberta, Imperatriz começou a crescer e elevar sua arrecadação por conta das remessas de migrantes que chegavam na cidade em busca desta fonte de riqueza (FRANKLIN, 2012).

O ciclo da borracha durou cerca de 15 anos, porém, encontrou seu fim em 1913. Com a queda do preço da borracha no mercado internacional, a cidade voltou a sofrer com pouca atividade econômica. Nos anos de 1920, outro produto de exportação foi encontrado em Marabá, a Castanha do Pará. Os castanhais de Marabá eram abastecidos com mão de obra de Imperatriz, e novamente o comércio voltou a ficar aquecido.

Os castanhais ficaram marcados na história de Imperatriz devido o Trabalho Escravo, e endividamento “vitalício” dos trabalhadores (FRANKLIN, 2012). O ciclo também durou cerca de uma década, em 1930 cartas do prefeito de Imperatriz para o Chefe do Departamento Municipal do Maranhão já enfatizavam a situação da cidade como “pavorosa”.

Foi somente na década de 1950 que Imperatriz, de fato, começou seu crescimento econômico de maneira contundente. Neste período, outro ciclo que afetou fortemente a cidade foi o ciclo dos garimpos. No ribeirão Clementino no município de Imperatriz foram encontrados alguns diamantes, iniciando uma corrida em busca de riqueza, tal agitação aqueceu novamente a cidade, porém, foi responsável pela redução da capacidade de abastecimento alimentício, pois os alimentos produzidos na cidade eram direcionados para o abastecimento dos garimpos, haja visto, a diferença de preços, fazendo a cidade passar por uma crise de falta de alimentos, necessitando, inclusive, de intervenção direta da prefeitura, obrigando os produtores a vender parte de suas mercadorias na cidade.

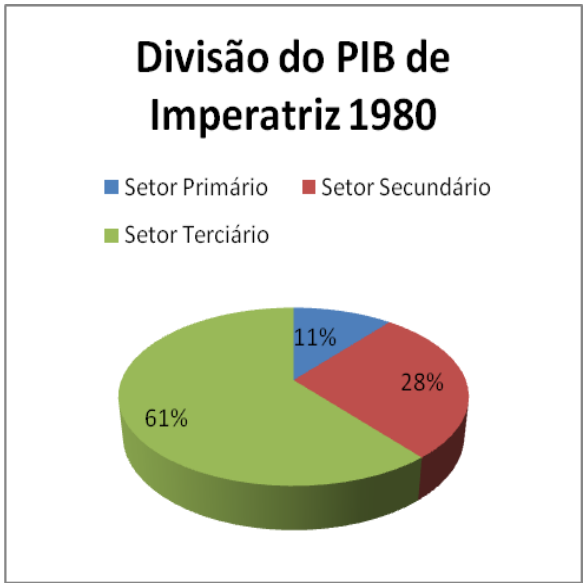
Foi também na década de 1950, antes da construção da Belém-Brasília, que foi construída a estrada para Grajaú, que ligava Imperatriz com o restante do Nordeste. Neste momento uma leva de migrantes chegou em Imperatriz, o censo do IBGE de 1960 registrou cerca de 4.247 migrantes, quase metade da população da cidade. (FRANKLIN, 2012).

Os migrantes chegavam e ocupavam os espaços vazios da cidade, gerando um crescimento urbano desordenado, como será visto mais adiante. Os invasores deram início a um Ciclo Econômico fortíssimo na cidade, o Ciclo do Arroz. Em 1956, o arroz já era o principal produto de Imperatriz, tendo produzido 18.700 sacas de arroz, superando a cana-de-açúcar, que era uma produção tradicional na cidade. Com o passar dos anos, o término da rodovia Belém-Brasília, e já iniciado o crescimento urbano da cidade, Imperatriz chegou em 1969 com mais de 20 usinas de beneficiamento de arroz, produzindo um total de 1 milhão de sacas de 60 quilos, neste momento, o Maranhão se tornou o segundo maior produtor de arroz do Brasil. (SANCHES, 2003).

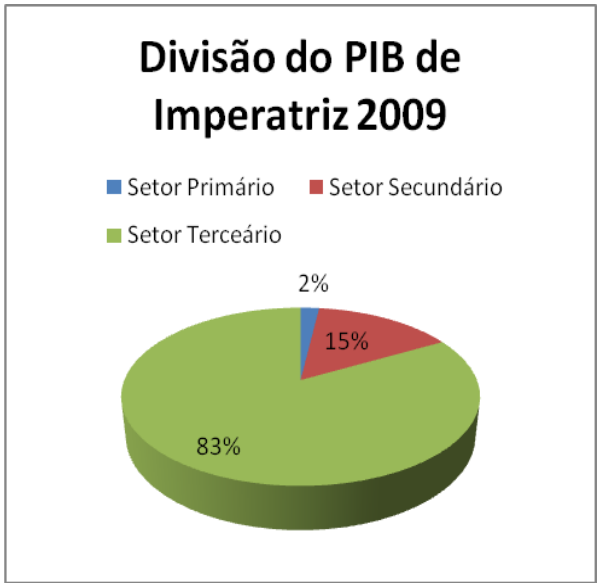
A década de 1970 foi o período de maior crescimento econômico da cidade, impulsionado pelo período de milagre econômico do Brasil, este crescimento se deu por outro ciclo econômico da cidade, o Ciclo da Madeira. Com o asfaltamento da Belém-Brasília, a madeira de Imperatriz começou a ser procurada e, durante esta década cerca de 300 estabelecimentos industriais e de serviços do setor madeireiro teriam se implantado na cidade. A exportação de madeira na cidade de Imperatriz se tornou uma das maiores fontes de impostos do Estado do Maranhão. (FRANKLIN, 2012). O Ciclo da Madeira também foi passageiro, porém, foi responsável pelo acelerado crescimento da cidade, chegando a taxas médias de 21,11% ao ano, como visto anteriormente.

Em 1980, o PIB de Imperatriz já era destaque no Nordeste, sua divisão por setores era: 10,7% do setor primário; 27,8% do setor secundário e 61,5% do setor terciário. (FRANKLIN, 2012). O comércio e os serviços já eram o setor mais presente na economia imperatrizense, com o passar do tempo, o setor cresceu em detrimento dos outros, chegando a 83% do PIB em 2009, a indústria era responsável por 15% enquanto a agropecuária representava apenas 2% (IBGE, 2016). Apesar de representar uma parcela pequena do PIB de Imperatriz, é importante destacar que a Indústria de Imperatriz representava cerca de 5,63% do PIB Industrial do Maranhão em 2005 (FRANKLIN 2012).

GRÁFICO 1: DIVISÃO DO PIB DE IMPERATRIZ POR SETOR



Fonte: IBGE Apud Franklin (2012)



Fonte: IBGE (2016)

Desse modo, conclui-se que, antes dos anos 1950, Imperatriz era uma cidade que vivia da comercialização com outras cidades, e na década de 1960, se tornou uma importante produtora de gêneros alimentícios, com ênfase no arroz. A cidade abriu mão desta produção durante o Ciclo da Madeira, período em que a indústria se fortaleceu. Porém, tendo passado os ciclos, a cidade novamente voltou a ter no comércio e nos serviços sua principal fonte de riqueza.

É importante ressaltar que em 2014 a cidade recebeu investimentos de uma grande indústria de produção de celulose, que pode fazer o PIB industrial elevar sua participação no PIB para, pelo menos, 40%, reduzindo a participação do setor terciário.

3.2 Crescimento Urbano da cidade de Imperatriz

Levando em consideração o período de 30 anos, que compreende entre os anos de 1950 e 1980 os números são ainda mais assustadores, sendo, 5.051 habitantes em 1950 passou a ter 220.469 em 1980, ou seja, um aumento de 4.264,86% em 30 anos, crescendo em média 13,41% ao ano.

> Com o advento da estrada Belém – Brasília em 1960, Imperatriz foi invadida por miríades de emigrantes egressos de todas as regiões do país, mormente dos Estados da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Ceará, Piauí, do próprio Estado, tornando sua vida até então pacata e ociosa num burburinho ininterrupto de progresso em todas as dimensões.

> Houve, portanto, radical mudança na vida econômica, financeira e social, num índice de crescimento populacional assustador [...] (SANCHES, 2003, p.171).

Em 1970, Imperatriz possuía na área da saúde 9 médicos, 4 hospitais e pouco mais de 20 farmácias. Em 1980 eram 19 unidades hospitalares, 108 farmácias e drogarias, 87 médicos, 19 dentistas e 18 farmacêuticos. Em relação à Educação em 1970 havia 51 escolas do primário, 4 escolas de nível médio e 2 escolas do secundário, enquanto em 1980 já haviam 163 escolas de 1º e 2º grau, além de 2 instituições de ensino superior (SANCHES, 2003).

Em termos urbanos, em 1980, Imperatriz passou a ter 20.363 prédios (12.308 ligados à rede de abastecimento de água e 12.500 ligados a rede geral de esgotos sanitários), além de 136 ruas, 5 avenidas e 9 praças e parques. Este crescimento urbano pode ser observado pelo número de veículos, sendo: 4.471 registrados, 1.853 automóveis, 873 caminhões, 1.079 caminhonetes e utilitários, 30 ônibus, 342 carroças e 294 motocicletas.

Percebe-se que, além de impulsionar o crescimento econômico da cidade, o período do Ciclo Econômico da Madeira foi acompanhado de um intenso crescimento urbano. Este crescimento aconteceu de forma muito acelerada e desorganizada, a cidade mudou completamente seu porte em apenas 10 anos. É interessante destacar que até então não havia registros de Plano Diretor, ou Leis de zoneamento e parcelamento, ou seja, todo este crescimento aconteceu de forma espontânea e desorganizada, a maior parte dos bairros surgiu através do processo de invasão das terras.

> Imperatriz completou seu primeiro século de existência plantada sobre [um] pequeno campo [isolado] que era suficiente para o tamanho da urbe, com até três ruas longitudinais e algumas travessas que as cortavam em direção ao rio. Os problemas começaram a surgir com a construção da Rodovia Belém – Brasília, causadora da explosão demográfica que inchou a cidade para fora do pequeno campo, passando pela lagoa de Murici [...] para ligar a cidade velha ao Entroncamento da BR-010, através da Avenida Getúlio Vargas.
> Até 1970, a Avenida Dorgival Pinheiro de Souza e a Rua Luís Domingues eram alternativas de trânsito apenas no período de estio, pois no rigor das chuvas, a lagoa engolia as vias. [...] O jornal O progresso muitas vezes noticiava o aparecimento de jacarés naquela área e a revoada de jaçanãs e outros pássaros alegravam aquela reserva natural depois destruída pela fúria especulativa do crescimento.
> [...] Agredida até o total desaparecimento e mal aterrada, a lagoa do Murici tornou-se, de fato, uma fonte permanente de problemas para o desenvolvimento urbano de Imperatriz, pendentes até os dias de hoje. (NOLETO, 2012, p.82 - 83)

Percebe-se que durante o crescimento urbano da cidade nunca foi realizado qualquer planejamento que levasse em consideração a preservação natural e ambiental da cidade. O crescimento econômico acelerado simplesmente engoliu tudo que via pela frente, abrindo ruas

e bairros de forma especulativa, sem qualquer infraestrutura básica. Os bairros iniciaram seus asentamentos por meio de invasão como destaca Noleto (2012, p. 84)

> A expansão da cidade na direção dos bairros hoje existentes começou na década de setenta. O bairro Bacuri foi crescendo com invasão de terrenos depois do atual prédio da UEMA, ex-ginásio Bandeirante [...] O Bacuri formou-se ao longo da Rua Leôncio Pires Dourado, antes da rua Cumaru, estrada que ligava a cidade velha á Belém-Brasília. [...] em volta da Estação Rodoviária, aproximando as ruas da cidade do meretrício "Cacau", que foi situado fora do perímetro urbano e longe do convívio com as famílias como alternativa ao cabaré Farra Velha, no Centro.

O Bairro Bacuri tem esse nome porque é ali que passa o riacho Bacuri, que é um dos mais problemáticos da cidade. Por se tratar de um bairro de invasão, não possui saneamento básico e, até essa data (2016), todo o esgoto é jogado "in natura" no riacho, que se tornou um esgoto a céu aberto, e corre livremente até o rio Tocantins. Vale destacar que este é um dos maiores bairros da cidade, e toda a rede de esgoto é despejada no riacho. Outros bairros também surgiram de invasão.

> O bairro Juçara surgiu a partir de 1971, como referência ao Clube Juçara, iniciado em junho daquele ano, numa grande invasão de terrenos do senhor conhecido por Antônio Galinha. Construía-se o muro do clube, já cercado pelas palhoças da invasão, quando Pedro Ladeira visitou o local dizendo a todos, em alto e bom som, que o terreno que ficava à esquerda da antiga estrada dos Quiribas era de sua propriedade e, portanto, não queria ver nenhuma construção dentro [do clube] dele. No dia seguinte, o limite esquerdo da estrada estava perfeitamente limpo de invasores, sem cerca ou tapume que servisse de impedimento, somente pela fama de pistoleiro que tinha o malcriado proprietário. (NOLETO, 2012, p.84)

O bairro Juçara faz parte da Zona Residencial Maranhão Novo, hoje conhecida como uma das melhores zonas da cidade, situa-se ao lado do bairro Três Poderes, que também faz parte da mesma zona, onde estão situadas as mansões de valores milionários. Percebe-se que mesmo os bairros nobres da cidade surgiram de um processo de invasão de terrenos.

> À mesma época, certo Gaspar, gerente de serviços da Secretária de Obras do Estado, começando o serviço de piçarramento de ruas da cidade, deu continuidade à Rua Ceará, até passar pela Bernardo Sayão, ali formando as Quatro Bocas. Pretendia fazer uma estrada para permitir que as caçambas apanhassem material de aterro lá para as bandas da Estrada do Arroz. Rapidamente a Rua Ceará foi habitada neste trecho, aproximando o antigo e isolado bairro Boca da Mata, situado nos fundos da reserva do 50º BIS. (NOLETO, 2012, p.84)

A Rua Ceará corta boa parte da cidade ao meio, sendo um dos principais acessos do bairro Bacuri ao Centro Comercial, passando também pelo Mercadinho, bairro onde encontra-se uma grande feira livre e a maior concentração de Atacados da cidade. A rua segue até o

bairro Quatro Bocas, onde encontra outra grande feira livre da cidade, local conhecido também por possuir uma grande concentração de farmácias pertencentes a Grandes Redes.

Nota-se que, mesmo um dos locais mais estratégicos da cidade é fruto de um processo de invasão, bem como o bairro Santa Rita, que é um dos grandes bairros de Imperatriz.

> O bairro Santa Rita surgiu no final dos anos setenta, em acréscimo a Nova Imperatriz e Boca da Mata, e cresceu rapidamente com o lançamento de vários loteamentos. A empresa imobiliária que aprovou o loteamento Santa Rita, por exigência da Prefeitura, abriu uma avenida bastante larga a partir do Cemitério Campo da Saudade e em direção à Belém – Brasília e sugeriu o nome de Avenida Industrial, por limitaria o perímetro urbano da zona considerada industrial [como se imaginava que seria os gestores da época]. Anos depois, a Câmara Municipal prestou justa homenagem póstuma a Ruth Noleto, médica pioneira muito estimada pelo trabalho político e humanitário que desenvolveu em Imperatriz, dando seu nome à avenida, mas alguns moradores protestaram porque diziam já estarem acostumados ao nome antigo, que na verdade nunca fez sentido porque os planos [...] da Prefeitura não se confirmaram no confinamento urbano da cidade de aquele perímetro, nem lá existem indústrias que justifiquem o nome escolhido pela imobiliária. (NOLETO, 2012, p.84)

Percebe-se que, mesmo os bairros que contaram com algum tipo de planejamento em seu surgimento, não seguiam em nada os planos traçados. Até mesmo a Rua Industrial, que deveria ser o limite da cidade e possuir uma zona industrial, não e o limite da cidade e não há presença de indústrias no local, e sim muitas residências.

> Somente nos anos oitenta, a cidade ultrapassou os limites da Rodovia Belém – Brasília. Antes desta época, eram edificados do lado de lá apenas umas poucas casas de morada e oficinas do Entroncamento, marginais à Rodovia. O bairro Vila Nova apareceu grudado à cerca do novo aeroporto ainda nos anos setenta, mas permaneceu isolado e pouco se desenvolveu. [...] No começo da década de oitenta, surgiram loteamentos do lado de lá, como Vila Ipiranga e Vila Redenção, este em continuidade à invasão que se constituiu na Vila Lobão. (NOLETO, 2012, p.84)

A Vila Lobão é um dos maiores bairros da cidade e também é resultado de invasão, a Vila Ipiranga é continuação deste processo. Ressalta-se que a Vila Ipiranga faz parte da Zona Cafeteira, uma das zonas objeto de estudo do presente trabalho.

> Vila Fiquene e outros bairros deram continuidade à Vila Nova e a cidade cresceu naquela direção leste, abrigando grandes populações. À Vila Ipiranga foram acrescidas invasões como a Vila Cafeteira, Vila João castelo, Multirão e outros bairros. A cidade, que se limitava quase totalmente ao espaço entre o Tocantins e a Belém – Brasília vem se expandido, desde os anos oitenta, para o outro lado da rodovia, onde boa parte da população reside. (NOLETO, 2012, p.85)

A própria Vila Ipiranga e esses bairros resultados de invasões ao seu redor compõem a Zona Especial de Interesse Social Cafeteira, que é objeto de estudo deste trabalho. Percebe-se

que a cidade continua crescendo de forma desordenada naquela direção. Possuindo locais de invasão recente, os moradores não possuem título definitivo, diferentemente das Zonas Residenciais, justificando o interesse em diferenciar a qualidade dos Serviços Públicos Urbanos.

É necessário destacar que todo o crescimento urbano da cidade se deu de forma clandestina, sem que houvesse nenhuma regulamentação legal dos imóveis.

> A lei estadual que criou o Município de Imperatriz, em 1922, não doou terras devolutas do Estado do Maranhão para construir o patrimônio urbano da nova cidade. Mesmo assim, e para suprir essa deficiência, os governos municipais foram concedendo aforamentos aos moradores, de forma que pudessem levar ao registro de imóveis suas residências e estabelecimentos comerciais.
> Sem nenhuma consistência jurídica era, portanto, o registro patrimonial dos imóveis no perímetro urano de Imperatriz. A partir dos anos sessenta, com a explosão demográfica e o crescimento empresarial, constatou-se, por manifestação dos bancos, que não era possível oferecer garantias hipotecárias para empréstimo bancário, porque o Código Civil de 1916 exigia como condição para o registro notarial a lavratura de escritura pública de imóvel com valor igual ou superior a dez mil reis, ou meros dez cruzeiros, em moeda da época. (NOLETO, 2012, p.92).

Percebe-se que, desde o início Imperatriz é uma cidade de invasão de terras estaduais, e a cidade permaneceu sem patrimônio urbano até 1978:

> [...] quando o presidente do INCRA, Lourenço Vieira da Silva, acompanhando o presidente Ernesto Geisel, em visita a Imperatriz, assinou a escritura de doação da primeira área de 1.741 hectares ao município de Imperatriz. O prefeito Carlos Amorim recebeu a doação e a cidade, finalmente, pôde registrar o patrimônio imobiliário de sua população. Foi a primeira cidade brasileira a receber os benefícios da Lei n° 6471/77, que autorizava a União a doar terras devolutas do seu patrimônio para formação do patrimônio urbano das cidades. O anteprojeto da lei foi gestado aqui mesmo em Imperatriz, levado ao INCRA que, melhorado, o remeteu ao Conselho de Segurança Nacional para apreciação e envio ao Congresso Nacional, como matéria de interesse da Segurança Nacional. Tal procedimento, naqueles anos de exceção democrática, forçava a aprovação de projetos de lei no prazo de trinta dias.
> Atualmente o INCRA fez doação de 5.970 hectares para expansão da cidade e ainda dispõe de mais terras que poderão ser acrescidas ao patrimônio urbano de Imperatriz. (NOLETO, 2012, p.92).

As Zonas Residenciais da cidade de Imperatriz, como a Zona Maranhão Novo já possuem seus devidos registros e fazem parte do patrimônio urbano da cidade, porém, as Zonas Especiais de Interesse Social, como a Zona Cafeteira ainda enfrentam este problema de regulamentação, ou seja, a cidade ainda cresce seu perímetro urbano por meio de um processo de invasão de terras.

3.3 Lei Orgânica, Plano Diretor e Lei de Zoneamento da cidade de Imperatriz.

Foi somente em 1990, já com todos estes bairros estabelecidos que se iniciou o processo de Planejamento mais contundente da cidade, com a aprovação da Lei Orgânica, onde já era exigido a criação de um Plano Diretor.

> Art. 27 – São objetos de leis complementares as seguintes matérias: I – Código Tributário Municipal; II – Código de Obras ou edificações; III – Código de Postura; IV – Código de zoneamento e parcelamento do solo urbano; V – Plano Diretor; VI – Regime Jurídico dos servidores. PARÁGRAFO ÚNICO – As leis complementares exigem para a sua aprovação o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara. (IMPERATRIZ, 1990, p. 9).

Percebe-se que a Lei Orgânica está de acordo com o que rege o Estado da Cidade no que diz respeito a exigência da Lei de Parcelamento e do Plano Diretor. Também atribui ao Plano Diretor algumas exigências nas questões urbanas:

> Art. 126 – A política do desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público Municipal obedecendo ao Plano Diretor fixado em lei. § 1º - O Plano Diretor terá por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade quanto à moradia, transporte, circulação, saúde, trabalho, lazer, educação, cultura, meio ambiente e disciplinará: I – zoneamento do solo urbano; II – áreas de preservação ambiental; III – restrições ao direito de construir; IV – restrições ao uso do solo urbano; V – especificação das vias e circulação; VI – restrições ao trânsito de veículos; VII – outras disposições de urbanização. (IMPERATRIZ, 1990, p.29).

Portanto, fica definido que é o Plano Diretor da cidade que irá tratar das questões legais relativas ao uso e parcelamento do solo. O PD da cidade de Imperatriz data do ano de 2004 e ressalta-se que, neste momento, os atuais bairros da cidade já estavam estabelecidos. Porém, em relação às moradias já estabelecidas o PD trata das questões acerca de usucapião em áreas de invasão no Art. 33:

> § 1° Nas áreas urbanas de que trata o caput deste artigo, com mais de 250 m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados), ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários de outro imóvel urbano ou rural. (IMPERATRIZ, 2004, p.9).

No Art. 81 que trata da Política Habitacional trás um tópico direcionado exclusivamente as ZEIS:

> Art. 81 São ações estratégicas da Política Habitacional: [...] IV - aplicar nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), os instrumentos relativos à regularização fundiária e, quando couber, a concessão especial para fim de moradia, previstos no Estatuto da Cidade; [...] (IMPERATRIZ, 2004, p. 20-21).

Nota-se, que as Zonas consideradas ZEIS carecem de regulamentação. Também chama atenção os Objetivos Políticos traçados no PD da cidade, os mesmos encontram-se no Art. 9:

> Art.9° Constituem Objetivos Políticos: I - a participação dos cidadãos nas decisões de agentes públicos e privados que afetem a organização do espaço, a prestação de serviços públicos e a qualidade do ambiente urbano; II - a transparência da ação do governo e a ampliação do acesso à informação por parte da população; III - a desconcentração do poder político e a descentralização dos serviços públicos; IV - a melhoria da qualidade de vida na cidade e a redução das desigualdades entre suas zonas; V - a eliminação do déficit de infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos que atinjam, de modo especial, a população de baixa renda; VI - as transformações urbanas pela atuação conjunta do setor público e do setor privado; VII - o incentivo e a organização de debates, especialmente sobre problemas da cidade e da vida urbana; VIII - a coibição da especulação imobiliária (IMPERATRIZ, 2004, p. 3).

Observa-se que as questões acerca dos Serviços Públicos Urbanos são destaque dentro dos objetivos políticos traçados no PD. Chama atenção a descentralização dos serviços públicos urbanos; melhoria da qualidade de vida na cidade e a redução das desigualdades entre suas zonas e a eliminação do déficit de infraestrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos que atinjam a população de baixa renda.

Estando tais fatos registrados em Lei, a discussão sobre a qualidade dos serviços públicos urbanos nas diferentes zonas é essencial e obrigatória. Portanto, a presente pesquisa trata oferecer uma ferramenta necessária para um cumprimento eficiente destes objetivos. Além dos objetivos políticos, o PD também trata dos objetivos econômicos e sociais:

> Art.10 Constituem Objetivos Econômicos e Sociais: I - a melhoria das condições de habitação da população de baixa renda; II - a preservação e melhoria dos serviços de saúde e a garantia do acesso a todos os cidadãos e o amparo integrado à criança, adolescente, mulher e idoso carentes; III - a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio; [...] IX - a ampliação e a descentralização dos equipamentos destinados ao esporte, à cultura e ao lazer, de forma a garantir o uso pela população e promover o desenvolvimento do turismo local; X - a melhoria e ampliação do sistema viário e de todo os sistemas e meios de transporte existentes, garantindo aos usuários adequada cobertura, frequência, pontualidade, segurança, conforto e tarifa justa; [...] XII - a segurança do pedestre na sua locomoção; XIII - a contribuição à maior segurança da integridade física e do patrimônio dos cidadãos; XIV - a preservação do patrimônio público; XV - o aperfeiçoamento dos critérios de limpeza da cidade, da coleta do resíduo sólido e de sua destinação final. XVI - a provisão de facilidades de infra-estrutura e serviços de abastecimento de água, saneamento e energia, de forma a

> atender adequadamente ao conjunto de toda a população; [...](IMPERATRIZ, 2004 p.3).

Novamente os Serviços Públicos Urbanos aparecem com destaque nos objetivos Econômicos e Sociais citando, inclusive, o Serviço de Segurança Pública tratado, no presente trabalho, em seu aspecto de Serviço e prevenção e não como Poder de Polícia. Os Serviços Públicos ganham tanta ênfase no PD que aparecem até mesmo entre os objetivos administrativos:

> Art.12 Constituem Objetivos Administrativos: I - a ampliação da eficiência social dos serviços públicos; II - a obtenção de recursos financeiros que permitam reduzir ou resgatar o déficit de equipamentos sociais e de serviços públicos e privados; III - a preparação de um sistema de planejamento e desenvolvimento integrado municipal, através da criação (IMPERATRIZ, 2004, p. 4).

Entre os objetivos Físico-Ambientais chama atenção o destaque o PD oferece a preservação ambiental, com ênfase nos riachos e mananciais que banham a cidade:

> Art.11 Constituem Objetivos Físico-Ambientais: 4 I - a preservação e conservação dos recursos naturais do sítio urbano, evitando a erosão do solo, melhorando a drenagem dos fundos de vale e córregos, protegendo os mananciais e eliminando a poluição das águas e do ar; II - a garantia dos padrões de qualidade ambiental, pelo seu efetivo controle e de forma a estimular o uso dos recursos existentes; [...] IV - a indução da ocupação do solo, de modo a conservar os recursos naturais e a obter um desenvolvimento harmônico da cidade; V - o equilíbrio das áreas destinadas ao uso coletivo e áreas verdes, como condição ao adensamento; VI - a identificação de áreas para garantir e ampliar sua função polarizadora de comércio e serviços e para implantação de unidades de conservação; VII - a recuperação de áreas urbanas em processo de deterioração; VIII - a garantia e ampliação de acesso a todos os pontos do Município, a redução dos trajetos e dos tempos de deslocamento e, bem assim, o aumento da capacidade e das alternativas viárias para o transporte coletivo e para o tráfego em geral (IMPERATRIZ, 2004, p.5).

Ressalta-se que o PD não trata apenas da preservação das áreas ambientais, trata também da recuperação de áreas urbanas em processo de deterioração. Assim, os objetivos do PD da cidade de Imperatriz dão muita relevância aos Serviços Públicos Urbanos, e para realizar estes objetivos, serão necessárias ferramentas de identificação de qualidade dos mesmos.

Uma das principais ferramentas do PD é a Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso E Ocupação do Solo de Imperatriz do Maranhão:

> Art.1. A presente Lei dispõe sobre a divisão do Município em Zonas, define normas de parcelamento e uso do solo do Município, bem como estabelece as intensidades de ocupação, utilização e as atividades adequadas, toleradas e proibidas, tendo em

> vista os seguintes objetivos: • Orientar e estimular o desenvolvimento urbano sustentado; • Harmonizar a coexistência de usos conflitantes, em especial nas áreas residenciais e outras atividades de interesses sociais e econômicos; • Permitir o desenvolvimento racional e integrado; • Assegurar concentração urbana equilibrada, mediante o controle do uso e do aproveitamento do solo; • Assegurar a reserva de espaços necessários à expansão disciplinada da cidade e que valoriza as potencialidades econômicas do município. Art.2. São aplicadas as legislações federal e estadual, sem prejuízo das normas constantes desta Lei, nas questões pertinentes a: • Proteção dos monumentos de interesse histórico e cultural. • Proteção Paisagística e de recursos hídricos e ambientais • Proteção a livre circulação de bens e pessoas e dos meios, sistemas e terminais de transportes. (IMPERATRIZ, 2003, p.49).

Esta Lei é que define onde inicia e termina cada Zona da Cidade, além de dizer como cada uma deve ser utilizada. Percebe-se que existe muita ênfase nas questões ambientais e preservação dos recursos hídricos. A lei também traz definições e regras acerca das ZEIS:

> Art.110. As Zonas Especiais de Interesse Social obedecerão aos seguintes critérios básicos: I – áreas ocupadas espontaneamente por assentamentos habitacionais da população de baixa renda, onde existe interesse social em se promover a regularização jurídica da posse da terra e a sua integração na estrutura urbana; II – terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social; [...](IMPERATRIZ, 2003, p.111)

Percebe-se que a definição de ZEIS trata-se de áreas de ocupação já consolidadas, ou seja, bairros já estabelecidos de forma desorganizada e sem planejamento, que merecem tratamento especial.

> Art.109. São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social: I – estabelecer padrões especiais de uso e ocupação que possibilitem a regularização jurídica e urbanística de assentamentos habitacionais já existentes da população de baixa renda; [...](IMPERATRIZ, 2003, p.110)

Por tratar da regulamentação das moradias, a Lei também estabelece quem tem direito de regulamentar sua moradia:

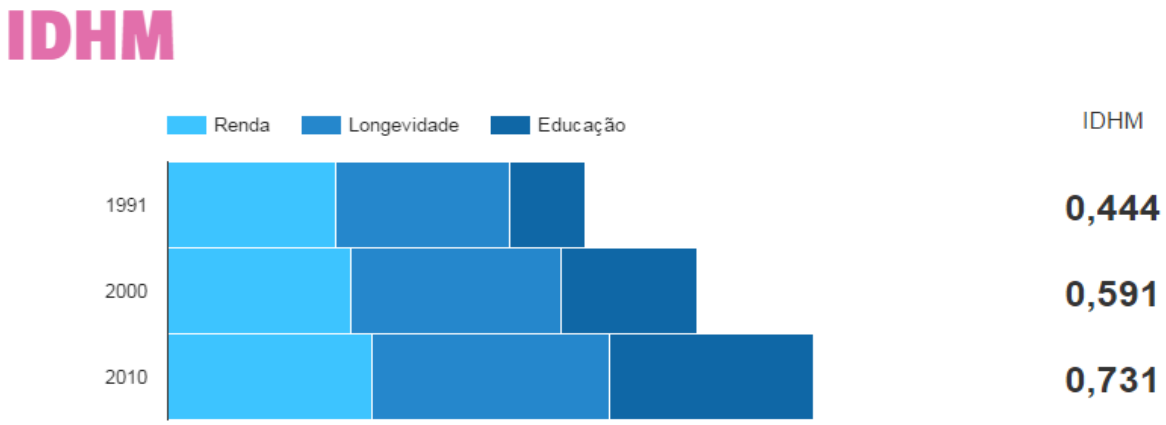
> Art.113. Os lotes resultantes do parcelamento aprovado para as ZEIS serão destinadas aos ocupantes de acordo com as seguintes normas: I – a cada ocupante, somente será destinado um único lote de uso residencial ou misto, admitindo-se a destinação de um segundo lote quando já estiver edificado e tenha usos exclusivamente não residencial, comprovadamente de sustentação de economia familiar; II – os lotes destinar-se-ão a pessoas com renda máxima de 03 (três) salários mínimos; III – é garantida a titulação do lote ao morador de ZEIS, cuja renda ultrapasse 03 (três) salários mínimos, desde que comprove estar residindo nesse lote há mais de um ano. (IMPERATRIZ, 2003, p.111)

É necessário destacar que a divisão das zonas realizada por esta lei não traz qualquer indicador Econômico ou Social que justifique a divisão ou a situação das zonas. Desta forma, pensando iniciar o processo de criação de uma ferramenta mais eficiente, para diagnóstico das zonas, é que o trabalho foi realizado, observando a ênfase dada pelos objetivos do PD aos Serviços Públicos Urbanos das zonas. . Apesar do documento legal possuir tal preocupação com esses assuntos, é necessário destacar que a realidade não apresenta consonância com o mesmo, ressaltando a importância de se avaliar a qualidade dos mesmos.

3.4 Análise de Dados da Cidade de Imperatriz

O crescimento de Imperatriz se deu de forma rápida e desorganizada, porém, após o estabelecimento de seu perímetro urbano nos anos de 1990 a cidade que, até então, somente experimentava o crescimento, começou a vislumbrar o desenvolvimento econômico, algo que pode ser verificado a partir de uma análise dos dados disponíveis sobre a cidade.

GRÁFICO 2: ÍNDICE DE DESENVOVLIMENTO HUMANO MUNICIPAL DE IMPERATRIZ



Fonte: Atlas Brasil (2016)

Percebe-se que em 1991 já tendo estabelecido sua renda, como visto anteriormente, a cidade possuía uma IDH de “0,444”, que é considerado um IDH baixo, logo, a cidade de Imperatriz no início dos anos 1990 era um péssimo local para se viver, com a qualidade de vida muito baixa. Porém ao chegar em 2000, o IDH da cidade já havia elevado para “0,591”, um aumento de 33% em 9 anos, ou seja, a cidade iniciou um processo de desenvolvimento de cerca de 3,23% ao ano, passando de um IDH baixo para um IDH médio.

Nos próximos 10 anos a cidade de Imperatriz continuou seu processo de desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida das pessoas, alcançando, em 2010, um índice de IDH Alto, sendo de “0,731”, que é mais elevado do que a média nacional, e o segundo mais elevado do Maranhão, como dito anteriormente. Em valores, nestes 10 anos o IDH da cidade elevou 23,69%, Pode-se afirmar então, que a taxa de desenvolvimento da cidade, pelo índice do IDH, foi de 2,15% ao ano.

Levando em consideração sua caminhada de 20 anos de desenvolvimento, dos anos 1990 até 2010, quando a cidade saiu de IDH Baixo para IDH Alto, o índice elevou-se 64,64%, pode-se dizer que passou por um período de desenvolvimento de 2,69% ao ano, durante estes 19 anos, quando saiu de cidade não desenvolvida para cidade desenvolvida.

É interessante notar, no gráfico 2 que apesar de haver variações na Renda durante esse período, Imperatriz teve pouco destaque em relação à Longevidade e Educação, ou seja, de fato a cidade não apoiou seu índice de desenvolvimento em termos financeiros, e sim, na qualidade de vida da população, se fazendo necessária uma análise individual destes itens.

3.4.1 Renda

Para analisar o comportamento da renda da cidade de Imperatriz é necessário que se possua informações sobre indicadores e índices relativos a essa variável, é preciso observar a variação da renda e como essa renda está sendo distribuída pela sociedade.

QUADRO 1: RENDA EM IMPERATRIZ-MA									
Ano	**1991**			**2000**			**2010**		
Local	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil
Renda Per Capita	278,01	371,59	447,56	386,04	502,14	592,46	613,87	805,36	793,87
% Extrema pobreza	23,63	16,20	18,64	12,01	13,02	12,48	3,51	4,53	6,62
% de Pobres	54,78	40,50	38,16	35,76	34,9	27,9	14,35	13,81	15,20
% da renda dos 20% mais pobres	2,82	2,65	1,92	2,99	2,16	1,84	3,72	2,68	2,41
% da renda dos 20% mais ricos	67,25	65,10	67,21	64,92	69,55	67,56	60,35	66,09	63,4
% da renda com os 60% intermediários	29,93	32,25	30,87	32,09	28,29	30,60	35,93	31,23	34,19
Índice de Gini	0,62	0,61	0,63	0,60	0,65	0,64	0,56	0,61	0,60
Índice de Theil - L	0,69	0,65	0,78	0,64	0,77	0,76	0,55	0,69	0,68

Fonte: Atlas Brasil (2016)

Percebe-se que a renda per capita da cidade de Imperatriz elevou-se de R$278,01 para R$386,04 de 1991 a 2000, assim, em nove anos houve um aumento de 38,86%, com isso, pode-se afirmar que a renda cresceu em média 3,71% ano. De 2000 à 2010 a Renda elevou-se

de R$386,04 para R$613,87, um aumento de 59,02% em 10 anos, ou seja, cerca de 4,75% ao ano. Pode-se afirmar, então, que o período entre 2000 e 2010, foi o período que a renda per capita de Imperatriz mais se elevou.

Para se ter uma ideia, a renda per capita do Brasil elevou-se 447,56 para 592,46 entre 1991 e 2000, sendo de 32,38%, crescendo em média 3,17% ao ano, enquanto isso, a renda per capita de São Luís elevou-se de 371,59 para 502,14 elevando em média 3,41% ao ano, ou seja, a taxa de crescimento de Imperatriz durante este período foi um pouco superior à capital do estado e taxa nacional. Entre 2000 e 2010 a Renda per capita do Brasil elevou-se de R$592,46 para R$797,87, ou seja, elevou-se 34,67%, podendo-se afirmar que cresceu em média 3,02% ao ano. No mesmo período, São Luís elevava sua renda de 502,14 para 805,36 uma elevação média de 4,84%. Enquanto Imperatriz crescia 4,75% ao ano, bem superior à média nacional no mesmo período, e muito próximo da média alcançada pela capital.

Levando em consideração todo o período de análise, pode-se afirmar que de 1991 para 2010 o Brasil elevou sua renda per capita cerca de 78,27%, uma taxa de crescimento média de 3,09% ao ano e São Luís elevou sua renda per capita em 116,73% com uma média de crescimento anual de 4,16% ao ano. Enquanto Imperatriz cresceu cerca de 120,81%, com uma taxa média de crescimento da renda per capita de 4,26% ao ano durante estes 19 anos, ou seja, a taxa média de crescimento durante esse período da cidade de Imperatriz foi superior a média nacional e da capital do Maranhão.

No entanto, apenas analisar o crescimento da renda não é suficiente para perceber o fenômeno do desenvolvimento, outros dados relativos à como a renda se distribui são necessários. No Quadro 1, é possível observar que o número relativo de pessoas consideradas extramente pobres em Imperatriz reduziu-se de 23,63% da população em 1991 para 12,01% em 2000, ou seja, uma taxa de redução da extrema pobreza de -7,24% ao ano durante estes nove anos. Em 2010 apenas 3,51% da população está na faixa de extrema pobreza, assim, durante estes 10 anos a extrema pobreza reduziu-se em média -11,54% ao ano em Imperatriz.

Durante os mesmos períodos, o Brasil reduziu a extrema pobreza de 18,64% para 12,48% em 2000, uma taxa de redução de -4,36% ao ano, enquanto a taxa de redução de São Luís foi de -2,4% saindo de 16,2% para 13,02%. Em 2010 o número de pessoas extramente pobres no Brasil era de 6,62% da população, uma redução média de -6,14% durante 10 anos, no mesmo período a extrema pobreza em São Luís era de 4,53%, apresentando uma redução média de -10,02% ao ano.

Durante os dois períodos, a cidade de Imperatriz teve uma taxa de redução da extrema pobreza superior à média nacional e a capital. Levando em consideração os 19 anos,

Imperatriz teve uma taxa de redução da pobre de extrema pobreza de -9,55% ao ano, enquanto o Brasil teve uma taxa de redução de -5,30% e São Luís de -6,49% ao ano, revelando que a cidade de Imperatriz foi mais eficaz no combate à extrema pobreza do que a capital e a média nacional. Ressalta-se que em 1991 a extrema pobreza era relativamente maior em Imperatriz do que a média nacional e a capital, porém, graças a essas diferenças na taxa de redução o número de pessoas na extrema pobreza em Imperatriz no ano de 2010 é relativamente menor do que a média nacional e a capital.

O número de pobres também é uma variável importante, de 1991 a 2000 a população pobre da cidade de Imperatriz reduziu de 54,78% para 35,76%, uma taxa de redução da pobreza de -4,63% ao ano, durante o mesmo período o Brasil reduzia a pobreza de 38,16% para 27,9%, uma taxa de redução de -3,42% ao ano, enquanto São Luís reduzia de 40,5% para 34,9% uma média de -1,64% ao ano, ou seja, o combate a pobreza de Imperatriz durante estes nove anos foi mais eficaz do que a media nacional e muito mais eficaz do que na capital, porém, no número de pessoas na linha da pobreza em Imperatriz ainda era relativamente superior do que a média nacional e a capital do Estado.

De 2000 a 2010 o número de pobres em Imperatriz reduziu de 35,76% para 14,35%, uma taxa de redução de -8,73% ao ano no número de pobres da cidade. No mesmo período, o Brasil reduziu sua população de pobres de 27,9% para 15,20%, uma taxa de redução de -5,89% ao ano e na capital do Estado reduzia-se de 34,9% para 13,81% uma redução média de -8,85%. Durante este período de 10 anos, a cidade teve uma taxa redução muito mais eficaz do que a média do Brasil como um todo, a capital também acelerou a redução da pobreza, e ambas têm um número de pobres relativamente menor que a média nacional.

Levando em consideração os 19 anos, Imperatriz teve uma taxa de redução anual média de -6,81% ao ano, enquanto o Brasil teve uma redução média de -4,73% ao ano e São Luís de -5,51% e foi esta diferença que fez com que em 2010 o número relativo de pobres em Imperatriz fosse menor do que o número do Brasil como um todo, assim como na capital do Estado, destacando que a média de redução anual da pobreza em Imperatriz foi bem superior.

Estes valores levam até o índice de Gini, que avalia o grau de concentração da renda. Para efeito de esclarecimento, a renda per capita é um o valor Real, da renda total dividido pelo número, enquanto o coeficiente de Gini é:

> É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. (ATLAS BRASIL, 2016)

Percebe-se que de 1991 a 2000 a concentração de renda reduziu de “0,62” para “0,60”, ou seja, o aumento da renda na cidade de Imperatriz foi acompanhado de uma redução de -3,23 na concentração de renda. De 2000 a 2010 o período de maior crescimento da renda per capita, a redução da concentração de renda foi de -6,67% chegando a 0,56.

Neste mesmo período o coeficiente de Gini do Brasil era de “0,63” em 1991, “0,64” em 2000 e “0,60” em 2010, enquanto São Luís apresentou “0,61”, “0,65” e “0,61”. Nota-se que a renda de Imperatriz, nestes períodos, sempre foi mais bem distribuída do que na capital e no Brasil como todo, também é possível notar que entre os anos de 1991 e 2000 enquanto Imperatriz reduzia a concentração de renda, o Brasil elevava sua concentração de renda para 0,64 e a capital elevava a concentração para 0,65. Entre 2000 e 2010 o Brasil começou a reduzir a concentração de renda alcançando um coeficiente de Gini de “0,60” uma redução de -6,25%, tal redução foi inferior a de Imperatriz. Enquanto isso, a capital voltava a apresentar uma concentração igual a anterior 0,61, ou seja, não mudou nada de 1991 para 2010 na capital. Assim, a renda ainda é relativamente mais concentrada na capital São Luís e no Brasil como um todo do que na cidade de Imperatriz.

Para esmiuçar esta situação, é necessário observar o rendimento entre as classes, a renda apropriada pelos 20% mais pobres de Imperatriz era de 2,82% em 1991 e subiu para 3,72% em 2010, enquanto isso, na capital esses valores passaram de 2,65% para 2,68% e na média nacional de 1,92% para 2,41%. Percebe-se que a renda apropriada pelos 20% mais pobre sempre foi relativamente maior em Imperatriz do que na média nacional e na capital. Nota-se também que a renda apropriada pelos 20% mais pobre subiu em média 1,47% ao ano em Imperatriz, enquanto a média nacional foi 1,20% ao ano, na capital São Luis esses valores quase não se alteraram.

Em relação à renda apropriada pelos 20% mais ricos, Imperatriz apresentou uma variação de 67,25% em 1991 para 60,35% em 2010. No mesmo período, o Brasil apresentava uma média de 67,21% para 63,40%, enquanto ambos apresentaram uma redução na apropriação dos 20% mais ricos, a capital São Luís apresentava um aumento na apropriação de 65,10% para 66,09%. Assim, Imperatriz reduziu a apropriação da renda por parte dos 20% mais ricos em -0,57% ao ano, o Brasil reduziu -0,31% ao ano, enquanto a capital elevava essa apropriação.

Falando do restante da população, os 60% intermediários, apresentaram uma elevação de sua apropriação da renda de 29,93% em 1991 para 35,93% 2010, uma elevação média de 0,97% ao ano em Imperatriz. No Brasil, essa elevação foi de 30,87% para 34,19%, um

aumento médio de 0,54% ao ano, enquanto isso, em São Luís a apropriação destes caía de 32,25% para 31,23%, ou seja, uma redução média de -0,17% ao ano. Portanto, a renda dos 60% intermediários elevou anualmente mais em Imperatriz do que a média nacional, possuindo uma apropriação maior na cidade do que no Brasil como um todo. Enquanto isso, a apropriação da renda por parte dos 60% intermediários apenas se reduzia na capital São Luís.

Essa distribuição da renda entre as classes leva a analisar o índice de Theil – L. Assim como o índice de Gini, o Theil – L mede a distribuição de renda, quanto mais próximo de 0 mais distribuída é a renda, quanto mais próximo de 1 menos distribuída. A principal diferença entre estes índices é que o Theil – L é sensível à diferença entre os rendimentos de variados grupos separados por nível de renda, enquanto o índice de Gini leva em consideração valores mais gerais.

De acordo com o Theil – L a concentração de renda em Imperatriz caiu de 0,69 em 1991 para 0,55 em 2010 uma redução na concentração de renda de -1,19% ao ano por 19 anos. No Brasil, a concentração de renda reduzia de 0,78 para 0,68 uma média de -0,72% ao ano. Enquanto isso, na capital São Luís, a concentração de renda se elevava de 0,65 para 0,69 elevando em média 0,31% ao ano. Este índice comprova o comportamento da apropriação da renda por parte dos 20% mais pobres, dos 20% mais ricos e dos 60% intermediários. Mostrando que a renda é muito melhor distribuída em Imperatriz do que no Brasil e na Capital São Luís.

Pode-se afirmar, então, que durante estes 19 anos, a cidade de Imperatriz apresentou uma taxa de crescimento da renda per capita superior a capital São Luís e a média nacional, ao mesmo tempo, que esta elevação da renda per capita foi acompanhada de uma taxa de distribuição de renda e redução da pobreza superior a capital e a média nacional. Assim, em relação a análise da renda, pode ser considerado como o período de redução das desigualdades em Imperatriz.

3.4.2 Educação

O IDH - Educação é um dos índices que mais variou no Brasil de 1991 a 2010, e a cidade de Imperatriz seguiu esta tendência, sendo um dos índices que mais afetou o desenvolvimento da cidade. No entanto, é preciso uma análise um pouco mais detalhada para entender a realidade da cidade, levando em consideração outros indicadores relevantes referentes a educação.

QUADRO 2: EDUCAÇÃO EM IMPERATRIZ									
Ano	**1991**			**2000**			**2010**		
Local	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil
IDH - EDUCAÇÃO	0,259	0,430	0,279	0,465	0,582	0,456	0,698	0,752	0,637
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	27,52	51,87	30,09	39,36	59,58	39,76	61,72	73,45	54,92
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	13,29	27,29	20,01	30,45	46,04	39,72	62,18	67,20	57,24
% 18 anos ou mais com médio completo	13,42	34,03	17,91	21,82	40,21	24,67	42,82	56,05	37,89
% 18 a 20 anos com médio completo	7,31	19,98	12,98	17,04	28,59	24,82	48,07	53,07	41,01
% 25 anos ou mais com superior completo	2,08	6,21	5,75	3,03	7,16	6,77	7,93	13,73	11,27
Expectativa de anos de estudo	6,72	8,63	8,16	9,47	9,59	8,76	9,90	9,84	9,54
% 6 a 14 anos no fundamental com dois anos ou mais de atraso	49,92	29,88	33,33	22,18	18,95	22,08	14,07	13,57	15,90
% 18 a 24 anos no fundamental regular	12,61	10,51	7,03	11,91	8,09	7,76	3,24	2,32	3,41
% 18 a 24 anos no médio regular	9,79	12,59	7,14	15,64	17,13	11,78	8,86	8,48	6,89
% 18 a 24 anos no médio ou fundamental regular	22,40	23,10	14,17	27,55	25,22	19,54	12,10	10,80	10,30

Fonte: Atlas Brasil (2016)

Entre 1991 e 2000 o IDH – Educação elevou de 0,279 no Brasil como um todo, para “0,456”, enquanto na cidade de Imperatriz a elevação foi de 0,259 para 0,465. No entanto é necessário observar que a capital São Luís desde 1991 já apresentava um IDH de “0,430”, portanto, em nove anos o IDH – educação de Imperatriz apenas acompanhou a média nacional, enquanto São Luís saia de índice considerado baixo para médio, Imperatriz e o Brasil continuavam baixo.

Porém, é importante considerar que o IDH – Educação de Imperatriz durante estes nove anos elevou-se em média 6,72% ao ano, enquanto o da capital crescia 3,42% ao ano, nesse período o média de crescimento anual nacional era de 5,61% ao ano, ou seja, Imperatriz estava elevando seu índice de forma mais acelerada que a capital que a média nacional.

De 2000 a 2010 o Brasil alcançou o nível médio no IDH – Educação continuando sua evolução ao ritmo de 3,40% ao ano alcançando 0,637, enquanto isso, Imperatriz também alcançava seu IDH – Educação médio, superando o índice nacional e ficando apenas à dois milésimos do IDH – Educação Alto, crescendo em média 4,14% ao ano alcançando 0,698.

Nesse mesmo período São Luís saiu do IDH – Educação Médio para Alto, crescendo em média 2,60% ao ano e alcançando 0,752.

Levando em consideração todo o período de 19 anos, pode-se afirmar que a capital São Luís conseguiu alcançar seu objetivo chegando ao IDH – Educação alto, enquanto o Brasil continua Médio, assim como Imperatriz, porém, ao observar a taxa média de evolução anual deste índice parcial do IDH, percebe-se que a capital crescia a 2,99% ao ano, enquanto a média nacional era de 4,44% ao ano, ou seja, o restante do país caminhou aceleradamente, buscando alcançar o que as capitais e a capital São Luís já possuíam, isto fica visível no fato de que em 1991 a diferença entre a média nacional e a capital São Luís era de 54,12%, em 2010 esta diferença caiu para 18,05%.

Durante este período, a cidade de Imperatriz, que possuía um IDH – Educação inferior a média nacional e 66,02% inferior ao de São Luís, passou a crescer a uma média anual de 5,36% no valor do seu índice parcial Educação, apresentando um valor de 0,698 em 2010, muito próximo do valor considerado Alto, superando a média nacional e se aproximando da capital São Luís, reduzindo esta diferença para apenas 7,74%, ou seja, o IDH – Educação de Imperatriz que era pouco mais de 66% inferior ao da capital, em 19 anos reduziu a diferença para pouco mais que 7%, ratificando o quanto a cidade tem se desenvolvido durante este período.

É necessário enfatizar que apenas o valor geral do IDH relacionado a educação não é suficiente para detalhar a evolução do desempenho educacional na cidade, outros indicadores devem ser observados.

O número de pessoas com 18 anos ou mais com ensino fundamental completo, ou seja, devidamente alfabetizadas era apenas de 27,52% na cidade de Imperatriz em 1991, valor inferior a média nacional que era de 30,09%, enquanto a capital São Luís apresentava 51,87%, logo, havia uma diferença relativa de 24,35 pontos porcentuais no número de pessoas com fundamental completo de Imperatriz para São Luís.

Nesses 19 anos, houve um forte investimento em educação no Brasil que fez com que o número relativo de pessoas com 18 anos ou mais com fundamental completo crescesse de 30,09% em 1991 para 54,92% em 2010, um crescimento médio anual de 3,22% no número relativo de pessoas. Neste mesmo período São Luís subiu de 51,87% para 73,45% em 2010, uma taxa de crescimento anual de 1,85% ao ano.

Durante este período, Imperatriz elevou seus valores de 27,52% para 61,72% em 2010, uma taxa de crescimento anual de 4,34% ao ano no número relativo de pessoas com 18 anos ou mais com ensino fundamental completo. Assim, em 1991 de cada 10 pessoas, apenas 3

possuam o ensino fundamental completo em Imperatriz, enquanto na capital este número de 5 a cada 10 pessoas. Em 2010 este valores subiu para 6 em cada 10 pessoas em Imperatriz e 7 em cada 10 pessoas em São Luís, fazendo com que a diferença entre as duas regiões caísse de 24,35 pontos porcentuais para 11,73 pontos porcentuais. Ressalta-se que ambas as regiões apresentam valores superiores a média nacional que continua sendo 5 em cada 10 pessoas com 18 anos ou mais com fundamental completo.

Este indicador, porém, insere a defasagem anterior em sua amostra, para uma análise mais precisa da realidade do ensino atual, sem levar em conta a defasagem anterior, o número de pessoas entre 15 e 17 anos com fundamental completo é mais preciso. Em 1991 apenas 13,42% destes jovens em Imperatriz possuíam o fundamental completo, enquanto a média nacional era de 20,01% e São Luís possuía 27,29%. Em 2010 estes valores subiram para 62,18% em Imperatriz, superando a média nacional de 57,24%, se aproximando ao valor da capital que é 67,2%.

Enquanto São Luís aumentou o número relativo de jovens com fundamental completo a uma média de 4,86% ao ano, o Brasil aumentava este número em 5,69%. No mesmo período a taxa de crescimento relativo no número de jovens com fundamental completo em Imperatriz foi 8,40% ao ano. Tais taxas reduziram a diferença em pontos porcentuais de Imperatriz para São Luís que era de 13,87 para apenas 5,02 pontos porcentuais, mostrando que o investimento na educação dos jovens da cidade de Imperatriz vem apresentando resultados expressivos.

Novamente para avaliar a população como um todo, observa-se que em 1991 apenas 17,91% da população brasileira com 18 anos ou mais possuíam o ensino médio completo, em 2010 esse valor subiu para 37,89%, apresentando uma média de crescimento anual de 4,02% ao ano no numero relativo de pessoas. Em São Luís estes valores sempre foram muito superior a média nacional, apresentando 34,03% em 1991 para 56,05% em 2010, uma taxa de crescimento anual de 2,67%, a média nacional em 2010 ainda apresentava uma diferença de 18,16 pontos porcentuais para São Luís em 2010.

Apesar do número de pessoas com Ensino Médio em Imperatriz ser relativamente menor do que a capital, a cidade apresentou um desempenho muito expressivo, elevando-se de 13,42% em 1991 para 42,82% em 2010, uma taxa de crescimento anual de 6,30% ao ano, ou seja, uma taxa de crescimento superior a da capital e da média nacional que permitiu que o número de pessoas com 18 ou mais com médio completo superasse a media nacional, e reduzisse a diferença para São Luís que antes era de 20,61% para 13,23%.

Levando em consideração apenas a situação dos jovens entre 18 e 20 anos, o que retira da amostra a defasagem anterior, percebe-se uma melhora na situação nacional e da cidade de Imperatriz. Em 1991 a média nacional dos jovens com médio completo era de 12,98%, enquanto em São Luís era de 19,98%. Em 2010 estes valores passaram para 41,01% no Brasil e 56,07% em São Luís, nota-se, que a capital ainda está em situação melhor, porém a taxa de crescimento anual nacional foi de 6,24% ao ano nacionalmente e 5,58% de aumento ao ano em São Luís.

Durante este período a Cidade de Imperatriz que apresentava apenas 7,31% dos jovens com médio completo em 1991 elevou-se para 48,07% em 2010, o que significa que a taxa de crescimento no número relativo de jovens com ensino médio completo foi de 10,42% ao ano, uma aceleração muito superior a São Luís e a média nacional. Tal fato reduziu a diferença no número de jovens com médio completo de Imperatriz para São Luís que era de 12,67 pontos porcentuais para apenas 5 pontos porcentuais de diferença, mostrando, assim como na educação fundamental, um avanço expressivo na educação dos jovens.

O número de pessoas com nível superior de educação é uma dificuldade que começou a ser enfrentada a partir de 1996 com a criação da LDB e continuada com o aumento no número de estabelecimentos de ensino superior, principalmente privados, a partir de 1999, com isso, seu efeito começou a ser sentido anos a frente. Tal fato pode ser percebido na pouca variação de 6,21 em 1191 para 6,77 em 2000. Porém, em 2010 a média nacional já apresentou resultados chegando a 11,27%, uma taxa de crescimento em média de 5,29% ao ano durante estes 10 anos, contra a média 0,96% ao ano nos 9 anos anteriores. São Luís também seguiu esta tendência elevando sua população com nível superior de 7,16% em 2000 para 13,73% em 2010, com uma média de crescimento anual de 6,73% ao ano, ou seja, uma taxa de crescimento superior a média nacional.

Durante este mesmo período a cidade de Imperatriz iniciou sua jornada para se tornar um polo de ensino superior. Em 2000 Imperatriz possuía apenas duas Instituições de Educação Superior – IES públicas e nenhuma privada. Em 2010, já contava com mais quatro IES privadas, o resultado disso, foi uma elevação de 3,03% para 7,93%, ou seja, a cidade passou a apresentar uma taxa de crescimento da população com mais de 25 anos de dois dígitos, 10,1% em média durante estes 10 anos, sendo esta taxa de crescimento superior à média nacional e a capital.

Para analisar o desempenho atual da educação nas três regiões, dois indicadores se apresentam de forma interessante o número de crianças de 6 a 14 anos com dois ou mais anos

de atraso no ensino fundamental e o número de pessoas entre 18 e 24 anos que ainda estão cursando o fundamental e o médio regular.

Em 1991, 33,33% das crianças do Brasil entre 6 e 14 anos no fundamental estavam com 2 ou mais anos de atraso, São Luís apresentou uma situação melhor 29,88%, enquanto 49,92% das crianças estavam com atraso na cidade de Imperatriz, um valor extramente elevado. Com todo o investimento em Educação, este valor caiu consideravelmente no Brasil chegando a 15,9% das crianças matriculadas, São Luís e Imperatriz apresentaram desempenhos melhores caindo para 13,57% e 14,07% respectivamente, assim, melhores do que média nacional.

Levando em conta a taxa de redução, a taxa de redução do Brasil foi de -3,82% durante estes 19 anos, enquanto São Luís reduzia a 4,07%. Devido a sua situação desastrosa em 1991 a cidade de Imperatriz teve que apresentar uma taxa de redução anal superior a nacional e a capital, chegando a -6,45% ao ano, o que permitiu a cidade chegar à situação melhor do que a média nacional.

Em relação aos jovens repetentes entre 18 e 24 anos um fato interessante merece ser destacado, a média nacional de jovens repetentes elevou entre 1991 e 2000, passando de 14,17% para 19,54%, acredita-se que, graças às políticas públicas de incentivo à educação, muitos jovens tenham voltado a se matricular para terminar o ensino médio, já que a média nacional desses jovens no ensino médio elevou de 7,14% para 11,78%. Imperatriz e São Luís seguiram a tendência nacional elevando o número de jovens entre 18 e 24 anos no ensino fundamental e médio de 22,40% e 23,10% para 27,55% e 25,22% respectivamente, destaca-se que ambas as regiões sempre apresentaram valores superiores a média nacional.

A partir do ano 2000, o Brasil passou a apresentar uma taxa de redução desses jovens de estudo atrasado de -6,20% ao ano chegando à de 10,30% em 2010, neste período, São Luís apresentou uma taxa de -8,13% caindo para 10,80% em 2010. Enquanto isto, Imperatriz apresentava uma taxa de redução de -7,9% ao ano chegando a 12,10%, ou seja, apesar de apresentar um desempenho melhor do que taxa nacional, Imperatriz ficou um pouco aquém da redução de repetência na capital.

No geral, conclui-se que houve uma melhora significativa nos indicadores relativos à educação na cidade de Imperatriz, apresentando sempre desempenho superior na taxa de melhoria anual do que a média nacional e, na maioria dos números, desempenho superior a capital São Luís, com isso, é possível concluir que a cidade vem elevando seus níveis desde 1991, porém, seu grande desenvolvimento relativo à educação foi de 2000 a 2010.

3.4.3 Expectativa de Vida

Outro dado que compõe o IDH é a Longevidade, porém, além de analisar este índice é necessário observar outros indicadores relativos a expectativa de vida, para que a realidade da cidade seja vista de forma mais contundente.

QUADRO 3: EXPECTATIVA DE VIDA EM IMPERATRIZ									
Ano	**1991**			**2000**			**2010**		
Local	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil
IDH - Longevidade	0,593	0,670	0,662	0,712	0,737	0,727	0,803	0,813	0,816
Esperança de vida ao nascer	60,57	65,18	64,73	67,74	69,19	68,61	73,17	73,76	73,94
Mortalidade Infantil/mil	67,16	49,31	44,69	33,41	27,44	30,57	19,52	18,10	16,70
Mortalidade até os 5 anos de idade/mil	87,28	64,45	55,74	43,42	35,87	36,98	21,26	19,76	18,83
Probabilidade de viver até os 60 anos	64,71	71,79	70,93	76,31	78,44	77,63	86,72	87,61	84,05
Probabilidade de Morrer antes dos 60 anos.	35,29	28,21	29,07	23,69	22,56	22,37	13,28	12,39	15,95

Fonte: Atlas Brasil (2016)

É possível perceber que houve uma melhora significativa nos valores relativos à longevidade entre os anos de 1991 e 2010. O IDH – Longevidade de Imperatriz, São Luís e Brasil estavam em patamar Médio em 1991, passaram para Alto em 2000 e chegaram em Altíssimo em 2010, um desempenho espetacular, não havendo grandes diferenças entre estas regiões.

Esta melhora é observada nos outros indicadores, durante estes 19 anos o Brasil apresentou uma redução na mortalidade infantil de 44,69/mil em 1991 para 16,70/mil em 2010, tendo atingindo a meta da ONU, que era abaixo de 17,9/mil, graças a uma taxa de redução anual de -5,05% ao ano. São Luís apresentou uma taxa de redução próxima, faltando apenas 0,21/mil unidades para alcançar a meta da ONU. A cidade de Imperatriz, que era a mais distante da meta, apresentou uma taxa de redução anual superior a media nacional e a capital caindo -6,3% ao ano, chegando em 2010 a 19,52/mil, faltando apenas 1,63/mil para chegar a meta da ONU.

A esperança de vida na cidade de Imperatriz em 1991 era inferior a média nacional e a capital, com uma diferença de 60,57 anos para 65,18 e 64,73 respectivamente. Em 2010, Imperatriz acompanhou a média nacional e a capital com valores em tono de 73 anos de idade para as três regiões.

Outro dado interessante é a probabilidade de morrer antes de completar 60 anos de idade. Em 1991 a chance de morrer antes de completar 60 em Imperatriz era superior a média nacional, 35,29% de morrer, enquanto a média nacional era de 29,07%. Em 2010 a cidade apresentou uma taxa de redução dessa probabilidade de -5,01% ao ano, um desempenho melhor do que a média nacional e a capital, fazendo com quem em 2010 a possibilidade de morrer antes de completar 60 em Imperatriz caísse para 13,28%, sendo inferior a média nacional de 15,95%, ou seja, as pessoas que vivem em Imperatriz tem uma chance maior de chegar aos 60 anos de idade do que a média do país.

Assim, pode-se afirmar que as condições para a vida em Imperatriz melhoram muito nestes 19 anos, sendo este o terceiro índice parcial do IDH e apresentando valores considerados altíssimos, comprovando que a cidade apresentou um desenvolvimento notável durante este período.

Ressalta-se que no ano 2000 a cidade de Imperatriz ainda apresentava valores ruins, seu desenvolvimento foi alcançado entre os anos 2000 e 2010, quando a cidade melhorou, significativamente, sua expectativa de vida, renda per capita, distribuição de renda e seus índices de educação.

3.4.4 Serviços Públicos Urbanos

Apesar de os dados referentes ao IDH serem bem detalhados, os serviços públicos são assunto de grande interesse para a pesquisa, haja visto que a pesquisa de campo procura diferenciar a qualidade dos mesmos entre duas zonas da cidade. Porém, antes disto, se faz necessário uma pequena analise dos dados disponíveis deste assunto sobre a cidade.

QUATRO 4: SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS EM IMPERATRIZ									
Ano	**1991**			**2000**			**2010**		
Local	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil
% da população em domicílios com água encanada	48,95	70,32	71,31	72,52	63,65	81,79	96,58	83,18	92,72
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	40,43	59,12	66,97	65,77	59,76	76,72	87,48	81,26	87,16
% de domicílios com coleta de lixo	42,89	64,61	77,93	89,35	75,92	91,12	95,34	92,95	97,02
% da população em domicílios com energia elétrica	96,01	99,04	84,84	99,25	99,67	98,58	99,90	99,89	98,58
% das pessoas em domicílios de condições sanitárias extremamente inadequadas	7,57	6,78	10,39	14,28	16,10	8,91	5,49	7,43	6,12

Fonte: Atlas Brasil (2016)

QUADRO 5: ESTATÍSTICAS DA SAÚDE						
Local	**Imperatriz**		**São Luís**		**Brasil**	
Ano	**2005**	**2009**	**2005**	**2009**	**2005**	**2009**
Leitos/Mil hab.	4,39*	3,13*	3,49*	3,38*	2,41	2,26
Estab./10 mil hab.	5,12*	6,18*	1,91*	2,79*	4,99	5,51

Fontes: IBGE (2016) *Dados contabilizados pelo autor

De acordo com os anos tomados por base, percebe-se que houve uma melhoria nos serviços públicos de Imperatriz com o passar dos anos. É importante ressaltar que o serviço de disponibilidade de energia elétrica desde de 1991 já está acima dos 96% da população se aproximando de 100% em 2010.

Em relação aos domicílios com água encanada em 1991 a cidade de Imperatriz estava muito abaixo da média nacional e de São Luís que cobriam mais de 70% da população, enquanto Imperatriz cobria apenas 48,95%. Com o passar dos anos, já em 2000, Imperatriz havia ultrapassado a capital chegando, mas foi somente em 2010 que a cidade ultrassou a média nacional que chegou a 92,72%, enquanto Imperatriz cobria 96,58% dos domicílios da cidade, neste ano São Luís cobria apenas 83,18%. Assim, a taxa média de canalização de água da cidade foi de 3,64% ao ano, enquanto a média nacional foi de 1,39% ao ano.

O número de pessoas que, além de possuir água encanada, possuem banheiro que atenda as condições sanitárias mínimas, também é um indicador que apresentou significativa melhora durante este período. Em 1991 apenas 40,43% possuíam banheiros, enquanto a média nacional era de 66,97%. Em 2010, Imperatriz ultrapassou a média nacional chegando a 87,48% enquanto a média nacional era de 87,16% e a capital de 81,26%. A taxa média

construção de banheiros com condições sanitárias mínimas em Imperatriz foi de 4,15% ao ano, enquanto, a média nacional de 1,40% ao ano.

O serviço de coleta de lixo também melhorou a taxas anuais aceleradas, cerca de 4,29% ao ano, saindo de 42,89% em 1991 para 95,34% em 2010. Durante este mesmo período a taxa média anual de melhoria nacional foi de 1,16%. As diferenças nessas taxas médias de melhoria evidenciam a velocidade do desenvolvimento de Imperatriz durante este período, sendo superior, a média nacional e superior às melhorias de São Luís.

Apesar de não ter sido possível encontrar dados suficientes para análises dos serviços de saúde nos anos base da análise, foi possível encontrar dados que demonstram a evolução deste serviço entre os anos de 2005 e 2009. É possível perceber que a cidade de Imperatriz seguiu a tendência nacional elevando o número de estabelecimentos a cada dez mil habitantes, porém, neste período houve uma redução no número de Leitos por mil habitantes, tanto em Imperatriz, quanto no Brasil como um todo.

É importante ressaltar que, apesar da redução de Leitos por mil habitantes, o Ministério da Saúde recomenda que para este valor se considerado adequado, ele deve alcançar a média de 2,5 ou 3 Leitos a cada mil habitantes, nota-se, então, que apesar da redução, em 2009 a cidade de Imperatriz ainda estava dentro dos padrões de leitos que a cidade deve conter, superando em 38,5% a média nacional, que está abaixo dos valores mínimos recomendados.

Portanto, em relação aos serviços públicos urbanos, a cidade de Imperatriz também possui este período como o momento de acelerado desenvolvimento regional, melhorando todas as estatísticas apresentadas até aqui, novamente o período entre 2000 e 2010 foi quando a cidade de Imperatriz conseguiu estender seus serviços urbanos de forma a atender uma população relativamente maior do que a média nacional.

3.4.5 Vulnerabilidades

Falando em desenvolvimento regional, todas essas melhorias, devem obrigatoriamente, reduzir das vulnerabilidades da população residente na cidade. Apesar de não haver informações do ano de 1991 sobre as vulnerabilidades, é importante comparar a evolução da cidade 2000 a 2010 comparando com os níveis nacionais, para com isso, entender a situação da população.

QUADRO 6: VULNERABILIDADES EM IMPERATRIZ									
Ano	**1991**			**2000**			**2010**		
Local	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil	Imper.	S. Luís	Brasil
% de Mulheres entre 10 e 17 anos que tiveram filhos				4,39	3,02	3,51	3,24	2,05	2,89
% de domicílios em que ninguém tem o fundamental completo				45,32	24,98	49,86	20,66	14,07	30,39
% de pessoas com 18 anos ou mais sem o ensino fundamental e em trabalho informal				53,81	34,41	48,71	31,98	21,49	35,24
Taxa de Fecundidade	3,27	2,74	2,88	2,68	2,00	2,37	1,95	1,75	1,89
Razão de dependência	80,31	67,96	65,43	60,20	52,05	54,94	48,52	40,67	45,92

Fonte: Atlas Brasil (2016)

Em relação ao número de mulheres com idade entre 10 e 17 anos que tiveram filhos, a cidade de Imperatriz apesar de ainda não alcançar a média nacional, apresentou uma redução de -1,15%, enquanto a redução nacional foi de apenas -0,62%.

Em relação aos domicílios em quem ninguém possuía o ensino fundamental a cidade de Imperatriz apresentou uma melhora significativa, com uma taxa de -7,55% ao ano, a cidade saiu de 45,32% em 2000 para 20,66% em 2010, valores melhores que a média nacional, que durante este mesmo período, apresentou uma taxa de redução de -4,83% ao ano, chegando a 30,39% em 2010.

Situação semelhante aconteceu com o número de pessoas de 18 anos ou mais, sem o ensino fundamental e com trabalho informal, onde a cidade saiu de 53,81% em 2000 para 31,98%, novamente a taxa de redução da cidade foi superior à taxa nacional, o que fez com que os valores de 2010 de Imperatriz fossem melhor do que os valores da média nacional.

Porém, o indicador que mais chama atenção neste quadro é razão de dependência, “peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos e mais de idade) sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade)” (IBGE, 2016).

Em 1991 a cidade de Imperatriz apresentava uma razão de dependência de 80,31%, ou seja, a população inativa da cidade representava mais de 80% da População Economicamente Ativa – PEA, sendo este, um bom indicador de vulnerabilidade, neste mesmo ano a média nacional era de 65,43% e em São Luís era de 67,96%, ou seja, Imperatriz estava muito acima dos padrões nacionais.

Durantes os anos seguintes, a cidade apresentou uma taxa de redução dessa razão de dependência de -2,16% ao ano, enquanto a taxa de redução nacional foi de -1,85% ao ano, graças a isto, Imperatriz alcançou valores próximos aos padrões nacionais, caindo de 80,31% em 1991 para 48,52% em 2010.

Portanto, fica nítido que a cidade de Imperatriz apresentou um acelerado desenvolvimento entre os anos de 1991 e 2010. Assim, pode-se afirmar que a cidade viveu três momentos históricos marcantes, que compreendem-se entre: antes dos anos 50; entre 70 e 80; entre 90 e 2010, sendo estes respectivamente o "período de isolamento", quando a cidade não tinha ligação por terra com o resto do Brasil. O "período de milagre econômico" quando a cidade apresentou uma taxa média de crescimento de 21,11% ao ano. E o "período de desenvolvimento" quando a cidade saiu de um IDH baixo para um IDH alto, melhorando rapidamente vários indicadores sociais.

No entanto, se faz necessário enfatizar que os dados aqui analisados levam em consideração os aspectos gerais da cidade, ou seja, não há uma descriminação da situação da qualidade dos serviços públicos urbanos em cada zona específica da cidade. A presente pesquisa de campo busca mostrar que em determinadas zonas realmente há uma boa qualidade de vida da população, como demonstrado nos dados gerais, porém, existem Zonas em que houve melhoria significativa na qualidade de vida.

4 UALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS EM DUAS ZONAS DA CIDADE DE IMPERATRIZ - MA

Para iniciar a análise dos dados da pesquisa de campo, primeiramente é necessário apresentar a metodologia utilizada na pesquisa para, em seguida mostrar os resultados.

4.1 Metodologia

A metodologia da pesquisa foi dividida em duas partes para melhor entendimento de sua realização. A primeira trata das teorias que fundamentam os métodos e instrumentos coletados para sua realização, enquanto a segunda detalha os passos tomados durante a realização da pesquisa.

4.1.1 Aspectos conceituais e categorias de análise

Para compreensão do problema acerca da qualidade dos serviços públicos urbanos em uma Zona Residencial e uma Zona Especial de Interesse Social da cidade de Imperatriz – MA em 2016, foi necessário fazer um estudo aprofundado na literatura disponível para, com isso, obter informação e conhecimento sobre como tal fenômeno vem sendo abordado em todo o Brasil, considerando as esferas social, político, ambiental e econômico. Segundo Mendonça (2008, p.87): “A revisão bibliográfica deve conter uma síntese das leituras realizadas, na qual se levanta o estado da arte, ou seja, o estágio atual da investigação científica a respeito da temática que se pretende pesquisar”.

A pesquisa bibliográfica também foi utilizada para coletar e interpretar dados relativos a cidade de Imperatriz – MA, possibilitando entender o processo de crescimento e desenvolvimento local, além de descrever a realidade da cidade. Após isto, foi realizada uma pesquisa descritiva baseada no método indutivo para análise e interpretação de seus dados. De acordo com Mendonça (2008, p.43): “A indução é um processo pelo qual, partindo-se de dados ou observações particulares constatados, pode-se chegar a proposições gerais”. O processo de indução foi utilizado para mensurar as diferenças na qualidade de vida de cada uma das zonas, utilizando dos dados empíricos coletados junto aos residentes das mesmas, tratando-se, portanto, de uma pesquisa empírica.

Ressalta-se que a pesquisa se trata de um levantamento de dados sobre a qualidade dos serviços públicos nas zonas que fazem parte do universo para pesquisa. Para nortear esta

coleta e interpretação de dados a pesquisa se valerá de uma abordagem quantitativa, o qual, de acordo com Mendonça (2008, p.45):

> Caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no seu tratamento por meio de técnicas estatísticas, [...] como percentual, média, desvio-padrão [...] Esse método tem como característica garantir a precisão dos resultados, evitar distorções de análise e interpretação, evitando inferências carregadas de subjetividade. É muito utilizado em estudos descritivos que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis [...]

Pelo fato da pesquisa tratar de questões subjetivas como percepção de qualidade, para mensuração dos dados, foi utilizado como instrumento um questionário escalonado, que permite a mensuração de conceitos subjetivos de forma numérica. De acordo com Vieira (2009) o questionário escalonado foi proposto por *Likert*, e feito a partir de afirmações, que os usuários podem concordar ou discordar, parcialmente ou totalmente.

Tal modelo permite quantificar dados que são de natureza qualitativa e de conceitos complexos, como espiritualidade e outros. Já que apesar de complexo, as pesquisas empíricas, ou seja, realizadas a partir de observação da realidade, devem apresentar números para efeito de comparação de uma realidade com outra.

Portanto, foram feitas afirmações sobre a qualidade dos serviços públicos urbanos disponíveis nas zonas de residência dos participantes da pesquisa, onde os mesmos puderam discordar plenamente, discordar, discordar parcialmente, concordar parcialmente, concordar e concordar totalmente. Com os valores variando entre 0 e 1, assim, o somatório das respostas é o valor escalonado por todos os participantes.

Cada afirmação gerou um indicador, e os indicadores foram usados para gerar índices parciais referentes a determinados serviços públicos urbanos, com a média de todos os índices parciais foi possível chegar ao índice geral de qualidade.

4.1.2 Procedimentos para o desenvolvimento da pesquisa

De acordo com a Lei de Zoneamento Urbano da cidade de Imperatriz – MA, (Lei 003/2004), a cidade de Imperatriz está divida em 54 zonas, onde se incluem Zonas Comerciais, Aeroviárias, Portuárias, Ambientais, Florestais, Residenciais, Especiais de Interesse Social e outras. Ao se falar apenas em Zonas Residenciais e Especiais de Interesse Social, estar-se falando de 13 zonas, sendo 9 residenciais e 5 zonas especiais de interesse social. Serão objetos desta pesquisa apenas duas zonas sendo estas: Zona Especial de

Interesse Social Vila Cafeteira e Zona Residencial Maranhão Novo. A zona Cafeteira foi escolhida por ser uma das maiores e mais conhecidas entre as ZEIS da cidade. A Zona Maranhão Novo foi escolhida por estar contido nela um dos bairros mais nobres e antigos da cidade: o Três Poderes, que é formado por mansões milionárias, entre outros bairros bem avaliados.

A presente pesquisa teve a intenção de avaliar a qualidade dos serviços públicos urbanos nessas ZEIS da cidade de Imperatriz a partir da percepção dos residentes destas localidades. A análise da pesquisa será feita através de comparação, comparando as notas de cada uma das zonas, logo, será possível estabelecer uma diferença entre a qualidade dos serviços entre cada zona.

Para realizar tal fato, o instrumento de coleta de dados foi um formulário contento 50 questões. Um total de 12 serviços públicos foram avaliados, sendo estes: água, saneamento, energia, iluminação pública, pavimentação, trânsito, transporte público, coleta de lixo, segurança, saúde, educação e lazer.

Ressalta-se que mais de uma afirmação foi realizada sobre cada serviço, a nota será dada através de média aritmética das notas das perguntas sobre serviço, sendo assim, cada pergunta corresponde a um indicador de qualidade, a média aritmética dos indicadores de cada serviço corresponderá a uma nota índice de qualidade de cada serviço que pode variar de 0 a 1, sendo assim, índices parciais da pesquisa. A média aritmética de todos os 12 índices parciais corresponderá ao índice de qualidade dos serviços públicos urbanos, a partir da percepção dos residentes de cada zona, o índice síntese da pesquisa.

O formulário possui duas situações distintas, em um primeiro momento será feito um levantamento acerca do perfil da amostra, contento 11 perguntas para tal, sendo as estas as questões que vão do item 1.1 ao 1.11. Tal situação tem a intenção de identificar o perfil dos residentes de cada zona. A segunda parte tratará de serviços a serem avaliados, será utilizado o modelo escalonado de Likert, com afirmativas onde respondentes poderão concordar ou discordar.

Haverá ainda duas perguntas extras para complementar a pesquisa, sobre qual a principal carência da zona a que se refere, e uma pergunta sobre a posse do titulo definitivo, para verificar se o modelo adotado para estabelecimentos das ZEIS de Imperatriz ainda é pertinente.

Sobre a amostra, por não conhecer a população total de cada zona, será utilizado como universo o número de habitantes da cidade de Imperatriz, assim, utilizado a formula de amostragem “$n=(N.Z^2.p)/[Z^2.p+e^2.(N-1)]$” onde “n” é a amostra, “N” a população, “Z" é a

confiabilidade. “p” a frequência do evento e “e” é o erro amostral. Para uma confiabilidade de 90% e um erro amostral de 10% $n = (250.000 \times 1,645^2 \times 0,25) / [1,645^2 \times 0,25 + 0,1^2 \times (250.000 - 1)] = 67,63$, ou seja, em Imperatriz seriam necessário 68 questionários, como a pesquisa foi feita em duas zonas, foi realizado 34 indivíduos de cada zona.

A amostra foi realizada de forma semiprobabilista, separando as zonas em quadrantes, centro, norte, sul, leste e oeste. Assim, foram selecionados aleatoriamente sente pessoas de norte, sul, leste e oeste de cada uma das zonas, e seis do centro de cada zona. De tal forma que permitisse coletar informações de residentes de variadas localidades dentro das zonas.

Com os índices de qualidade dos serviços públicos urbanos de cada zona, foi possível diagnosticar qual a maior necessidade de cada zona, assim, o trabalho poderá servir de subsídio para realização de políticas públicas direcionadas aos problemas específicos de cada zona.

4.2 Resultados da Pesquisa de Campo

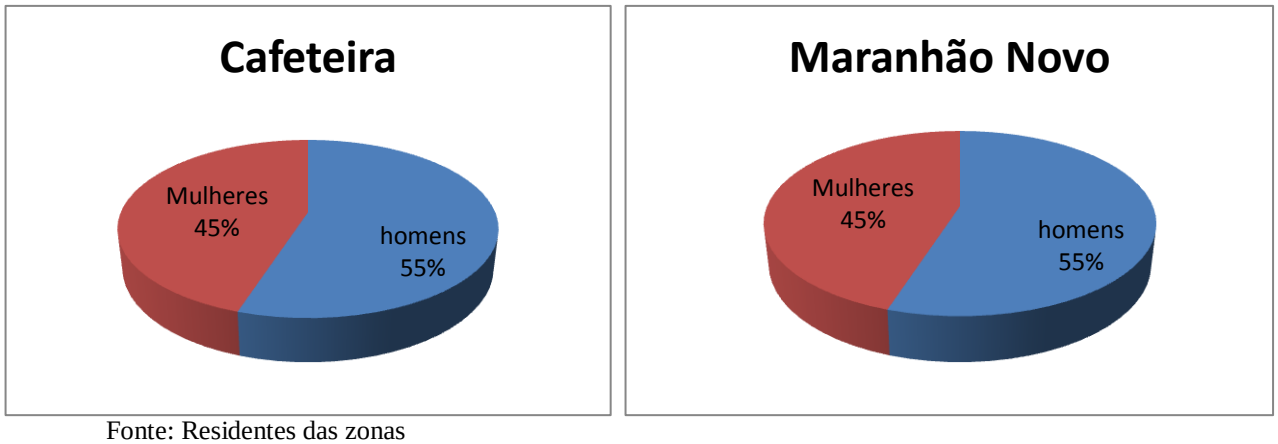
Como já mencionado a análise dos dados a seguir se valerá do método comparativo, onde serão apresentadas informações relativas a cada zona, apresentando semelhanças e diferenças entre as mesmas. Além dos dados coletados a partir do instrumento de pesquisa, destaca-se que por se tratar de uma pesquisa feita in loco, algumas informações adquiridas por meio de observação e diálogo serão apresentadas para ilustrar a realidade apresentada pelos dados.

A descrição e comparação das zonas iniciarão na apresentação do perfil dos moradores de cada zona, pois uma determinada sociedade pode ser diferenciada por seus níveis de escolaridade, renda e outros fatores, além disto, para que políticas públicas direcionadas sejam aplicadas com eficiência é necessário conhecer o perfil do publico alvo a ser atendido, conhecendo suas principais características.

4.2.1 Perfil da Amostra

Inicialmente se faz necessário conhecer o perfil da amostra de campo que foi utilizada para realização da pesquisa. Tal informação possibilitou determinar se existem muitas disparidades entre a população das zonas.

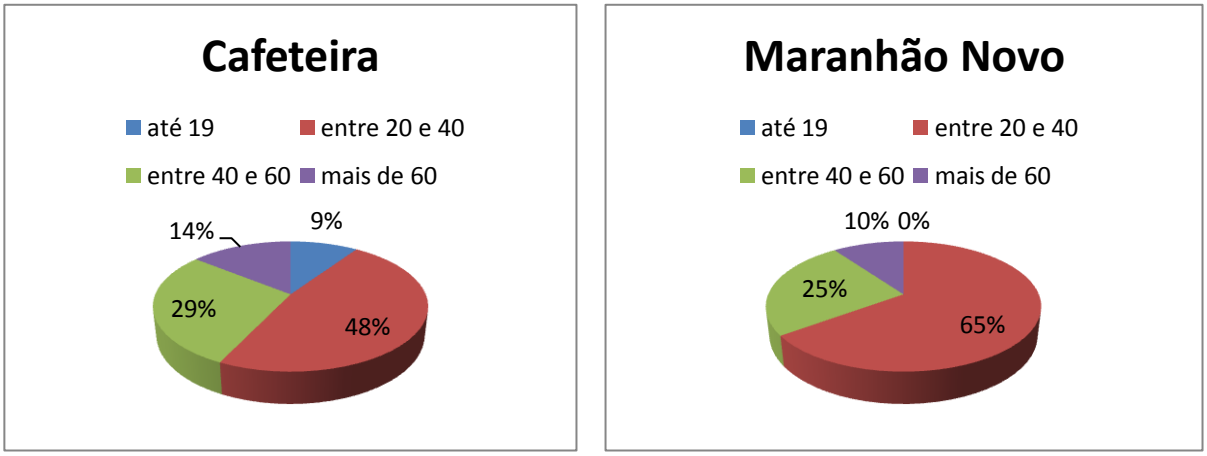
GRÁFICO 3: GÊNERO



Fonte: Residentes das zonas

Percebe-se que em relação ao gênero da amostra, não houve diferença relevante de uma zona para outra, sendo possível enfatizar que a questão de gênero da amostra não interferiu nas diferentes respostas de uma zona para outra. Cabe ressaltar que não é objetivo desta pesquisa destacar se existem mais homens ou mulheres em cada zona, muito menos as diferentes percepções que podem existir entre os homens e mulheres. Sendo o critério de escolha da amostra por gênero aleatória, foi uma feliz coincidência o valor relativo ser igual em ambas as zonas.

GRÁFICO 4: FAIXA ETÁRIA

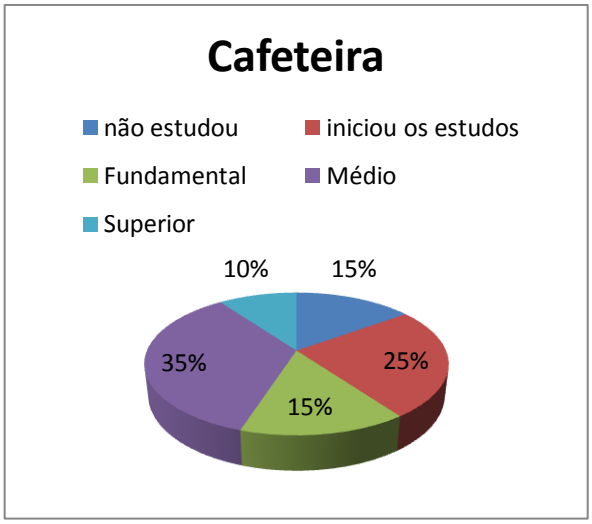


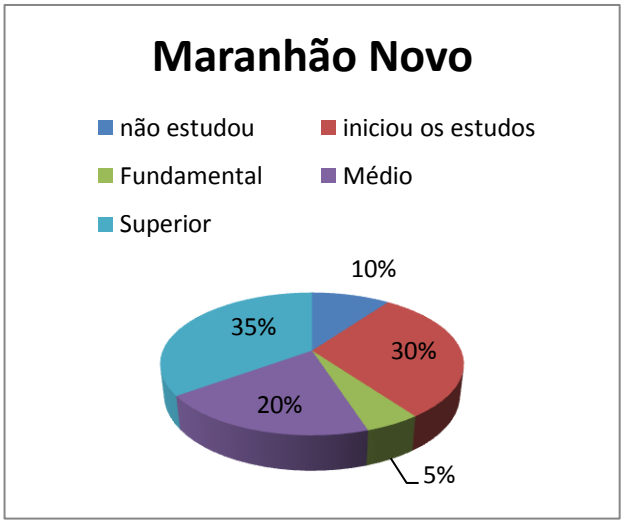
Fonte: Residentes das zonas

Em ambas as zonas a amostra teve uma idade relativamente jovem, na cafeteira 57% da amostra possuía idade abaixo dos 40 anos de idade, enquanto no Maranhão Novo foram 65%. O número de pessoas com mais de 60 anos em ambas as amostras também não teve uma diferença considerável, apenas 4% a mais na zona cafeteira. Desta forma, pode-se afirmar que

a faixa etária foi semelhante entre as amostras, não constituindo fator determinante no resultado da pesquisa.

GRÁFICO 5: ESCOLARIDADE



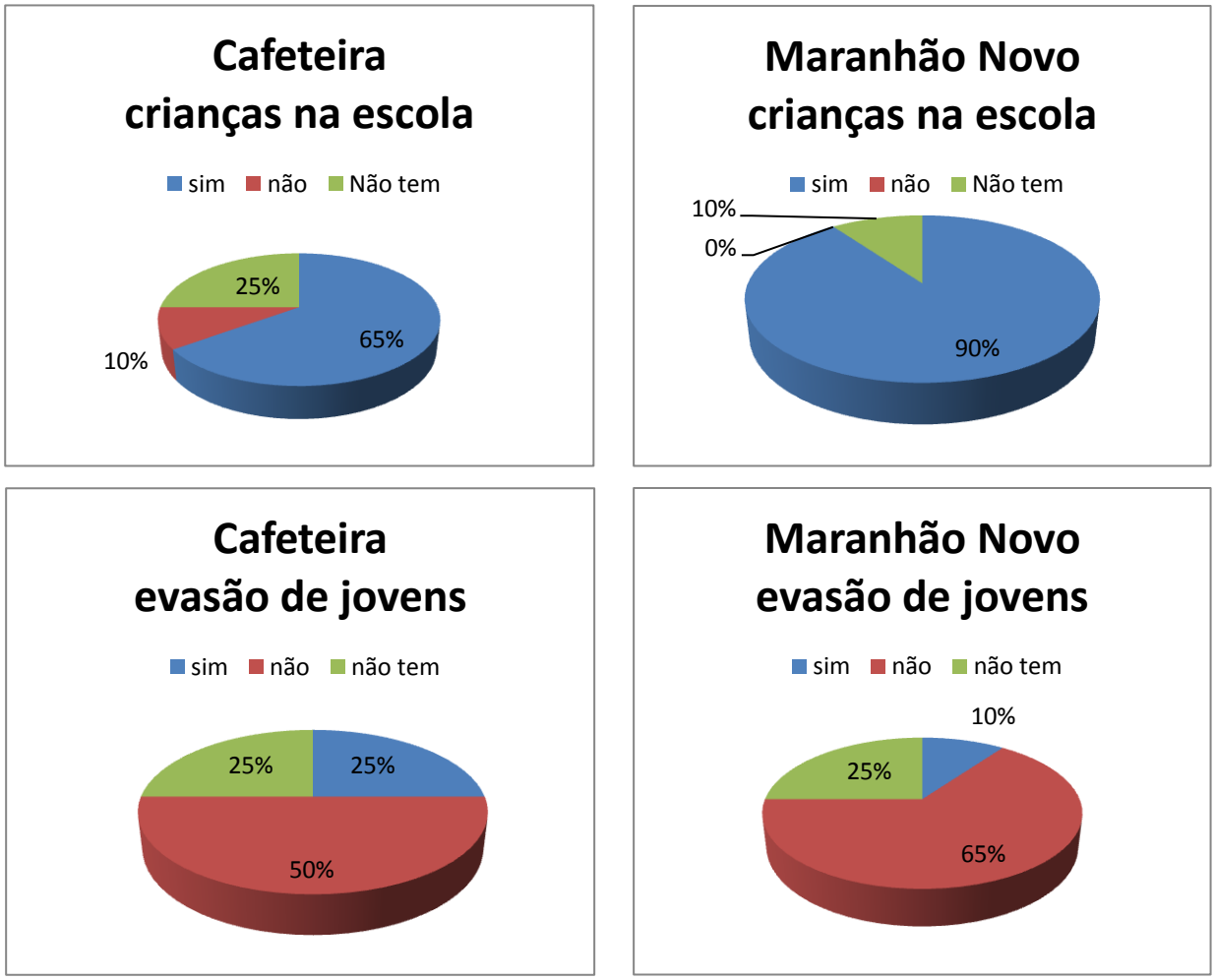


Fonte: Residentes das zonas

Percebe-se que em ambas as zonas existe um grande número de pessoas que não terminou o Ensino Fundamental, sendo 40% da amostra em ambas as zonas. Este dado se mostrou alarmante, pois é extremamente elevado para uma cidade que é considerada de forma informal a capital da região tocantina. No entanto, há de corroborar com os dados do IBGE(2011), que afirmam que o Maranhão está entre os três estados com maior índice de analfabetos do país, além de ser um dos Estados com o maior número de analfabetos funcionais. É necessário enfatizar que mesmo a Zona residencial Maranhão Novo que é considerada uma das melhores da cidade, não foge desta realidade.

No entanto, cabe destacar que 35% da amostra da Zona residencial Maranhão Novo, cursaram ou estão cursando Ensino Superior. Enquanto na Zona Cafeteira apenas 10% da amostra.

GRÁFICO 6: CRIANÇAS NA ESCOLA E EVASÃO DE JOVENS

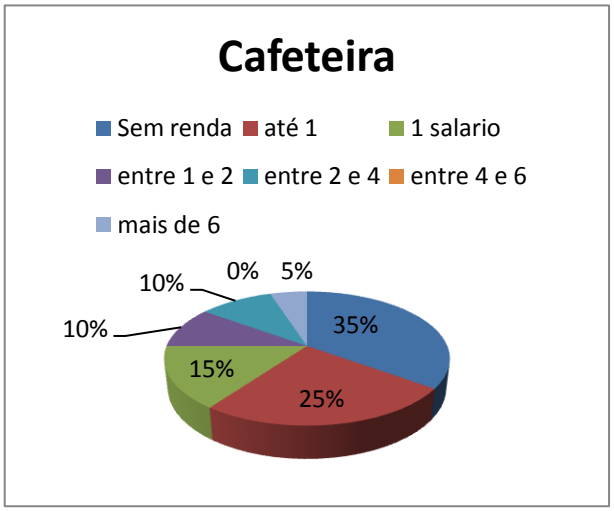


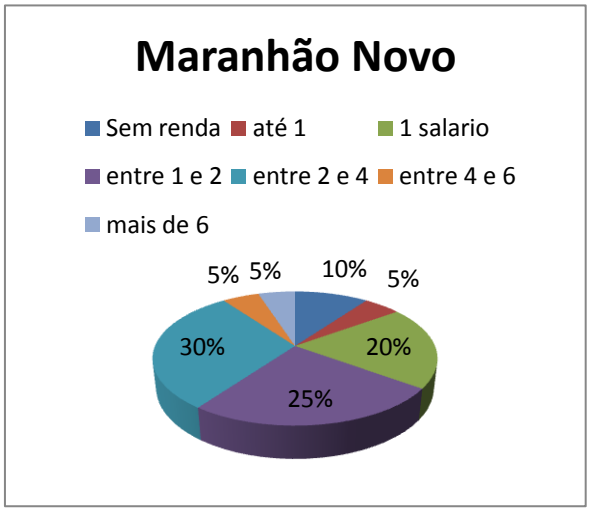
Fonte: Residentes das zonas

Este é mais um dado que mostra realidade social de ambas as zonas e permite ter uma noção mais clara sobre os moradores. Na zona Cafeteira 10% das pessoas responderam que existem crianças em idade escolar que não estão frequentando a escola, enquanto na zona Maranhão Novo este número é zero.

Outro detalhe importante é que 25% das pessoas da zona cafeteira confirmam a existência de jovens em idade escolar que abandonaram a escola, enquanto na zona Maranhão Novo este número cai para 10%. No entanto, ambos são considerados números elevados, pois para reduzir a realidade de 40% de pessoas que não terminaram o Ensino Fundamental é preciso que esses valores se encontrem o mais próximo possível de zero.

GRÁFICO 7: RENDA PESSOAL



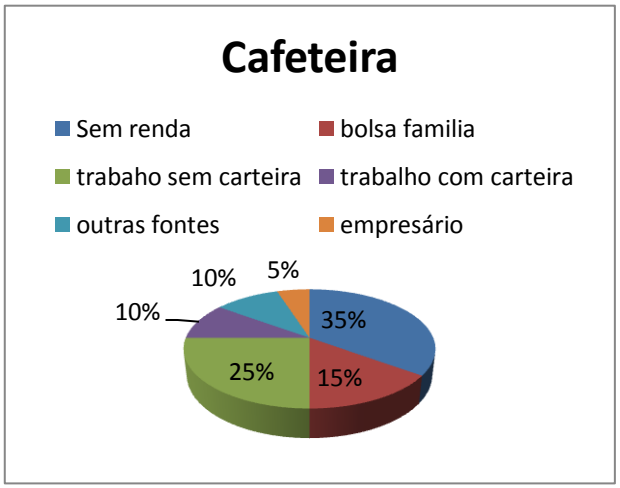


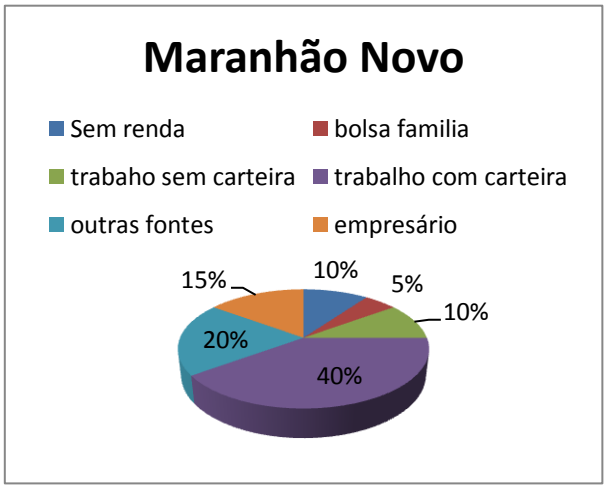
Fonte: Residentes das zonas

Quanto à renda pessoal das pessoas que compuseram a amostra da pesquisa, destaca-se o fato de 35% das pessoas da região Cafeteira não possuir nenhuma fonte de renda, 25% declarou receber abaixo de 1 salário mínimo e apenas 15% declarou receber salário mínimo, o número de pessoas que afirmaram receber mais do que o mínimo foi de 25%.

Na região Maranhão Novo apenas 10 afirmaram não possuir renda e 5% recebem abaixo de 1 salário mínimo, chama atenção o fato de 65% afirmarem receberem mais do que o mínimo e destes, 40% possuem renda pessoal acima de 2 salários mínimos. Demonstrando que as pessoas da zona residencial que compuseram a amostra possuem uma renda pessoal notoriamente maior do que os da zona especial de interesse social.

GRÁFICO 8: FONTE DE RENDA





Fonte: Residentes das zonas

Para ilustrar os motivos da diferença nos níveis de renda pessoal, foi feito uma pergunta acerca da fonte de renda dos moradores que compuseram a amostra, apenas 10% dos moradores da zona Cafeteira afirmaram trabalhar com carteira assinada e 5% afirmaram ser empresários, 25% afirmaram trabalhar no mercado informal e 15% são adeptos do programa bolsa família. Chama muito atenção o fato de 35% da amostra declarar não possuir nenhuma fonte de renda, ressalta-se que por se tratar de um formulário foi possível perceber que boa parte destes 35% tratam-se de mulheres que ficam em casa para cuidar dos filhos e do lar.

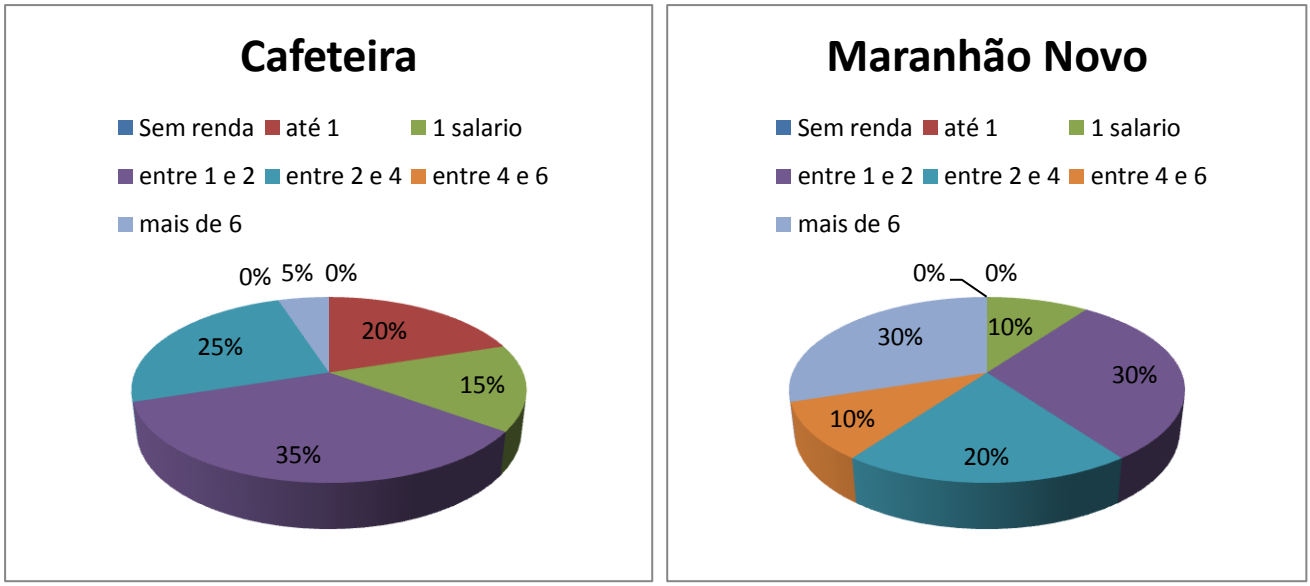
Na zona Maranhão Novo 15% da amostra declarou ser empresário e 40% afirmou estar empregado com carteira assinada. Sendo este o principal motivo da diferença nos níveis de renda pessoal de uma Zona para Outra. Apenas 10% afirmou não possuir renda, e 5% são adeptos do programa bolsa família, apenas 10% afirmou estar no mercado informal.

Conjugando os dois indicadores é possível notar que 25% da amostra da Zona Cafeteira afirma fazer parte de uma mercado formal, sendo que, 25% do gráfico anterior afirmaram receber mais do que 1 salário mínimo. Enquanto na zona Maranhão Novo, 65% afirmaram possuir uma fonte de renda formal e 65% afirmaram possuir uma renda acima de 1 salário mínimo.

Assim, é possível perceber que a falta de emprego formal é um dos principais motivos da diferença entre a renda pessoal da população das duas regiões. É necessário enfatizar que não foi possível perceber o grau escolaridade como fator determinante da diferença de renda, haja vista que, em ambas as zonas 40% da amostra não terminaram o Ensino Fundamental, e também 45% e 55% das amostras da Cafeteira do Maranhão Novo haviam concluído o Ensino Médio, respectivamente.

Logo, é plausível a afirmação de que as pessoas que moram na Zona Maranhão Novo estão mais inclinadas a participarem do Mercado Formal, pois, por tratar-se de uma Zona Residencial, as pessoas já estão bem estabelecidas, enquanto a Zona Cafeteira trata-se de uma Zona Especial de Interesse Social, portanto, uma zona de invasão, na qual as pessoas não possuem sequer o titulo definitivo de suas moradias.

GRÁFICO 9: RENDA FAMILIAR



Fonte: Residentes das zonas

Ao se falar de renda familiar é possível perceber uma realidade um pouco mais animadora na Zona Cafeteira, ao apresentar 65% da amostra possuindo uma renda familiar acima de 1 salário mínimo e 15% das famílias sobrevivem com 1 salário mínimo, no entanto, é necessário enfatizar que 20% das famílias sobrevivem com menos de 1 salário mínimo. Entre as famílias que recebem mais do que 2 salários mínimos estão 30% da amostra. Apenas 5% recebe mais do que 4 salários.

Na Zona Maranhão Novo a realidade é bem diferente, 90% das famílias possuem uma renda acima de 1 salário mínimo. Ressalta-se que enquanto na Cafeteira apenas 5% recebem mais do que 4 salários mínimos na Zona Maranhão Novo 40% das famílias da amostra recebem mais do que 4 salários mínimos. Este número demonstra bem a diferença de poder aquisitivo nas duas zonas, no entanto, ao se falar de renda se faz necessário uma análise econômica um pouco mais profunda.

QUADRO 7: RENDA NAS ZONAS		
	CAFETEIRA	MARANHÃO NOVO
Renda total da amostra	R$72.556,00	R$124.168,00
Número total de pessoas	112	116
Número total de cômodos	195	255
Mediana da Renda familiar	R$1760,00	R$2640,00
Mediana de pessoas por casa	3	4
Mediana de cômodos por casa	5	7,5
Renda per capita	R$647,82	R$1070,41
Cômodos per capita	1,74	2,2
Média de Cômodos por casa	5,75	7,5
M. cômodos por casa do Maranhão*	4,75	
Renda per capita do Brasil 2014*	R$1052,00	
Renda per capita do Maranhão 2014*	R$461,00	
Renda per capita do Goiás 2014*	R$1031,00	
Renda per capita do Ceará*	R$616,00	

Fontes: Residentes das Zonas (2016)
* Dados do IBGE (2016)

Com os dados acima é possível ter uma análise mais detalhada da renda da amostra em cada zona, é possível perceber que a renda total da amostra do Maranhão Novo é 73,13% superior que a renda total da amostra da zona cafeteira, apesar do número de pessoas ser praticamente o mesmo.

Foi possível notar que existe uma mediana de 3 pessoas por casa na zona cafeteira, enquanto na Zona Maranhão Novo predomina uma mediana de 4 pessoas por casa. Apesar disso a alta disparidade da renda faz com que a renda per capita da zona Maranhão Novo seja superior à renda per capita da Cafeteira em 65,23%, ou seja, a renda familiar per capita da cafeteira está em R$647,82, um valor 26,38% abaixo do salário mínimo, enquanto a renda per capita do Maranhão Novo é de R$1070,41, sendo 21,64% a mais que o salário mínimo.

Para efeito de comparação a renda per capita do Brasil em 2014 era de R$1052,00 (IBGE, 2015) enquanto a renda per capita do maranhão neste mesmo período foi de R$461,00 o pior estado do Brasil. A renda per capita do Estado do Goiás foi de R$1031,00, logo, a renda per capita da amostra da zona cafeteira está bem abaixo do ideal, enquanto a renda per capita da amostra da Zona Maranhão Novo alcança valores acima da média nacional e acima renda do Maranhão e do Goiás.

Fica evidente que são duas realidades completamente diferentes dentro de uma mesma cidade, separadas por poucos quilômetros de distância. Vale destacar que a mediana da renda familiar foi de R$1760,00 da zona cafeteira e de R$2640,00 para a Zona Maranhão Novo, sendo este um valor que retrata bem a diferença do poder de compra de cada região. Porém, é necessário enfatizar que a mediana e a renda per capita são números que analisam apenas o poder de compra da região como um todo, não se pode esquecer que mesmo a mediana da zona cafeteira sendo de R$1760,00 por família, 40% das famílias desta zona sobrevivem com R$880,00 ou menos.

Apesar disto, a renda per capita da amostra coletada na zona cafeteira chama atenção, pois mesmo sendo uma zona especial de interesse social, sua renda per capita é muito superior que a renda per capita do Estado do Maranhão como um todo, e sendo até mesmo superior a renda per capita do estado do Ceará. Ou seja, é possível afirmar que mesmo uma das piores zonas da cidade de Imperatriz ainda está em condição melhor do que a média do Estado do Maranhão e do Ceará como um todo.

Um detalhe interessante que não pode ser menosprezado é a quantidade de cômodos que as casas possuem, pois retratam bem a realidade de como vivem essas famílias. A zona Cafeteira apesar de ser uma Zona de invasão, apresentou um número relativamente adequando de cômodos, apresentando uma mediana de 5 cômodos por casa, enquanto a zona Maranhão Novo apresentou uma mediana de 7,5 cômodos por casa, logo, tal número de cômodos por casa superou as expectativas da pesquisa positivamente.

Percebe-se que a média de cômodos por casa do Estado do Maranhão é de 4,75 por casa (IBGE, 2010), ou seja, o número de cômodo das casas de ambas as zonas é superior a media do Estado do Maranhão como um todo. Tal afirmação corrobora com a afirmação supracitada que mesmo uma das piores Zonas da cidade de Imperatriz, encontra-se numa situação mais agradável do que a média geral do Estado do Maranhão.

4.3 Serviços Públicos

A análise da qualidade dos serviços públicos urbanos na Zona Residencial Maranhão Novo e na Zona Especial de Interesse Social Cafeteira da cidade de Imperatriz foi divida em dois momentos para que haja mais clareza das diferenças entre cada zona e das técnicas de análise aplicadas.

Em um primeiro momento foram apresentados gráficos comparando as respostas em valores relativos, sobre a qualidade dos serviços em cada zona, porém, apenas observação

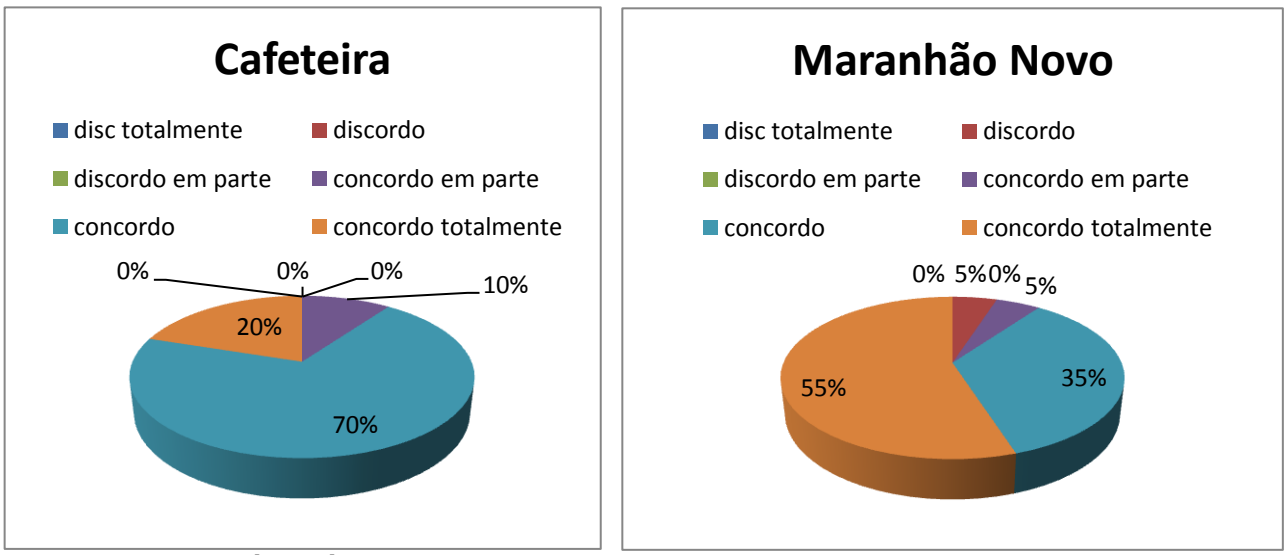
relativa não é suficiente. Para uma análise econômica especializada foi necessário o uso da técnica de valores escalonados dos indicadores, para com isso se chegar aos índices de qualidade de cada serviço público, em cada zona. A média aritmética dos índices de cada serviço público foi possível encontrar o índice de qualidade dos serviços públicos urbanos de cada zona.

Estes valores foram utilizados para a comparação dos serviços públicos de cada zona, para identificar em que cada zona encontra mais debilidades, suas semelhanças e diferenças. Também será possível afirmar se existe ou não uma diferença alarmante entre a qualidade dos serviços públicos urbanos disponíveis na Zona Residencial para a Zona Especial de Interesse Social.

4.3.1 Água

Dois indicadores foram elaboradas sobre a disponibilidade de água na residência: 1 – De onde vem o abastecimento de água? 2 – A qualidade da água da minha casa é excelente. O serviço de manutenção da rede de água é excelente. 100% da amostra respondeu que sua água vem direto da Caema, portanto água limpa e tratada, obtendo assim, nota máxima neste quesito. Os gráficos abaixo tem relação aos outros dois indicadores na cafeteira e no Maranhão Novo.

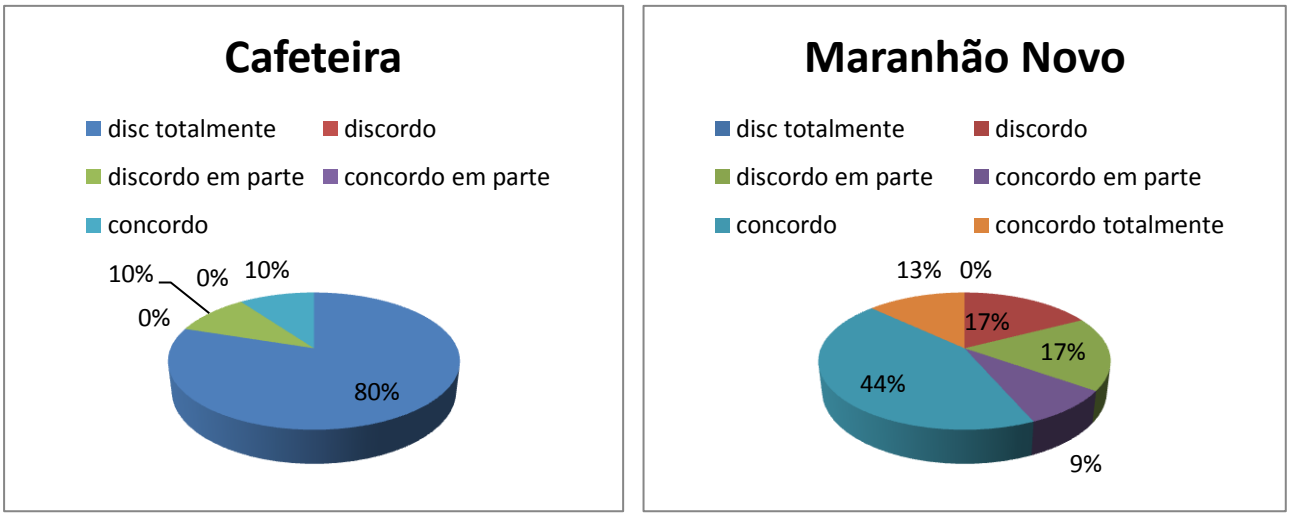
GRÁFICO 10. A ÁGUA DA MINHA CASA TEM UMA QUALIDADE EXCELENTE!



Fonte: Residentes das zonas

Percebe-se neste gráfico que em ambas as zonas a maior parte da amostra concordou com a excelência de qualidade da água, no entanto vale ressaltar que na zona Cafeteira a água da maior parte das casas não foi canalizada pela distribuidora de água Caema, os próprios moradores reuniram-se e com uma pequena doação de 200 reais cada um foram canalizando água que passava pela avenida liberdade, principal avenida de acesso à zona, para o restante das ruas, fator que influenciou diretamente na segunda afirmação.

GRÁFICO 11: O SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DOS CANOS DE ÁGUA É EXCELENTE!



Fonte: Residentes das zonas

Enquanto na zona Maranhão Novo 57% da amostra concorda ou concorda totalmente com esta afirmação, na Zona Cafeteira 80% da amostra declarou discordar totalmente. Pois como o serviço de água é feito de forma ilegítima, não existe qualquer tipo de manutenção por parte da Caema de acordo com os moradores, assim, quando um cano está furado os próprios moradores é que devem se reunir e decidir como resolver o problema.

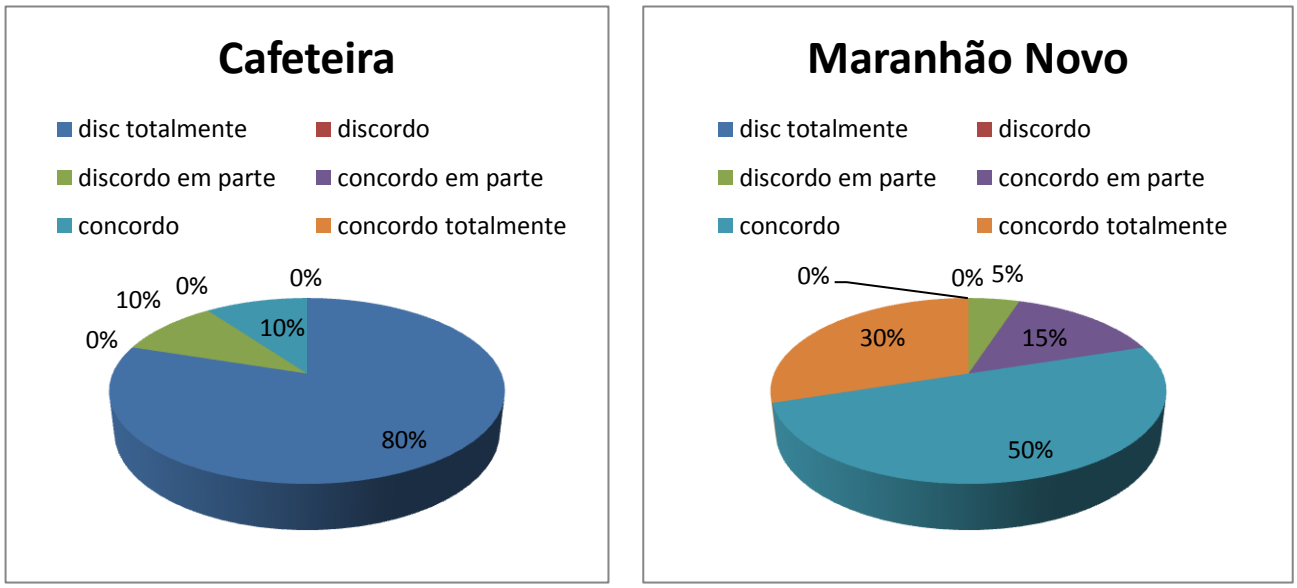
Ressalta-se que esta situação não é a realidade de toda a Zona Cafeteira. A parte central da zona possui uma boa infraestrutura de canalização de água feita pela Caema que é de onde os moradores conseguem seu abastecimento. É exatamente por este motivo que, apesar de da grande maioria não aprovar o serviço de manutenção, declararam estar satisfeitos com a qualidade da água.

4.3.2 Saneamento

O serviço de saneamento básico é a principal disparidade encontrada entre as zonas, enquanto 100% da amostra na Zona Maranhão Novo afirmou que o esgoto é recolhido pelo encanamento da Caema, 100% da amostra da Zona Cafeteira afirmou que o esgoto é canalizado diretamente para os riachos da região ou para o solo, destruindo o Meio Ambiente.

Durante a pesquisa de campo na Zona Cafeteira foi possível encontrar alguns animais silvestres como a cobra sucuri e lagarto teiú, mortos por estarem se alimentando de galinhas e pondo em risco as crianças que brincam perto dos riachos, agora fossas expostas. Por se tratar de uma zona de invasão, sem qualquer planejamento urbano, é necessário destacar que o principal prejudicado é o meio ambiente, completamente afetado de forma negativa, pois anteriormente aquela área tratava-se de terras sem contato humano intensivo.

GRÁFICO 12: QUANDO CHOVE A QUALIDADE DO ESCOAMENTO DA ÁGUA É EXCELENTE!



Fonte: Residentes das zonas

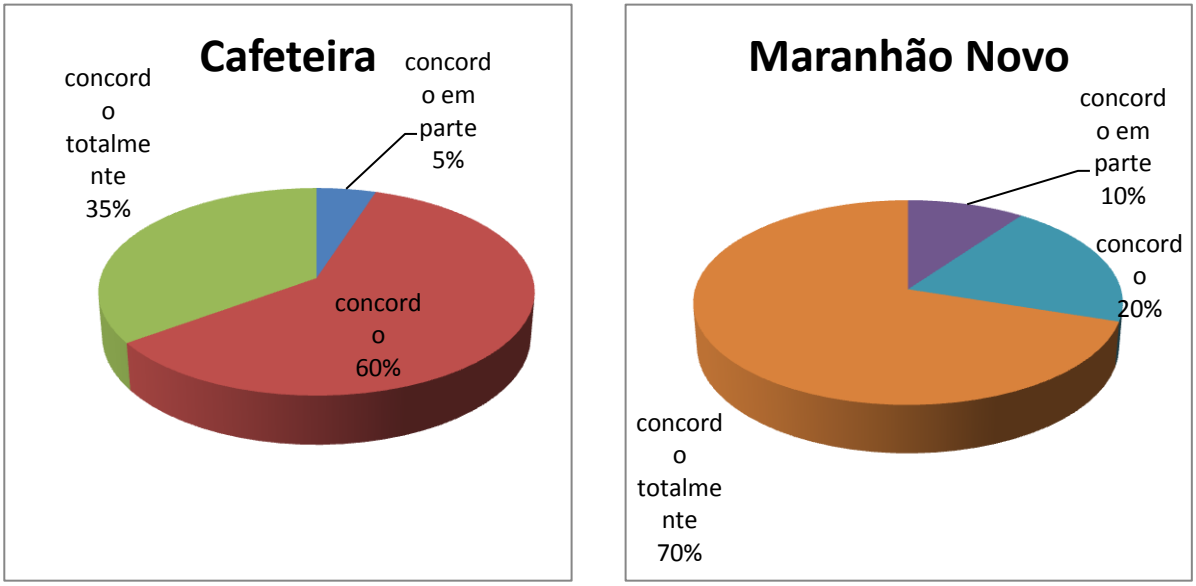
Percebe-se que quanto ao escoamento de água, 80% da Zona Cafeteira descordou totalmente da afirmação, enquanto, 80% da Zona Maranhão Novo concordou ou concordou totalmente, demonstrando que na zona residencial não existe muitos problemas com a água da chuva, enquanto na zona especial de interesse social quando chove fica praticamente intrafegável. O problema se agrava com a falta de canalização do esgoto, a falta de

pavimentação das ruas, fazendo com as mesmas se tornem verdadeiros buracos, e a proximidade com riachos que provocam alagamentos.

4.3.3 Energia e Iluminação

A energia elétrica das duas zonas foi muito elogiada por 100% da amostra nas duas zonas, não houve nenhum relato de quedas de energia ou variações, ou mesmo que algum curto tenha danificado algum aparelho. Logo, é mais conveniente que se observe os números acerca da qualidade do serviço de manutenção da rede elétrica.

GRÁFICO 13: O SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DA REDE ELÉTRICA É EXCELENTE!



Fonte: Residentes das zonas

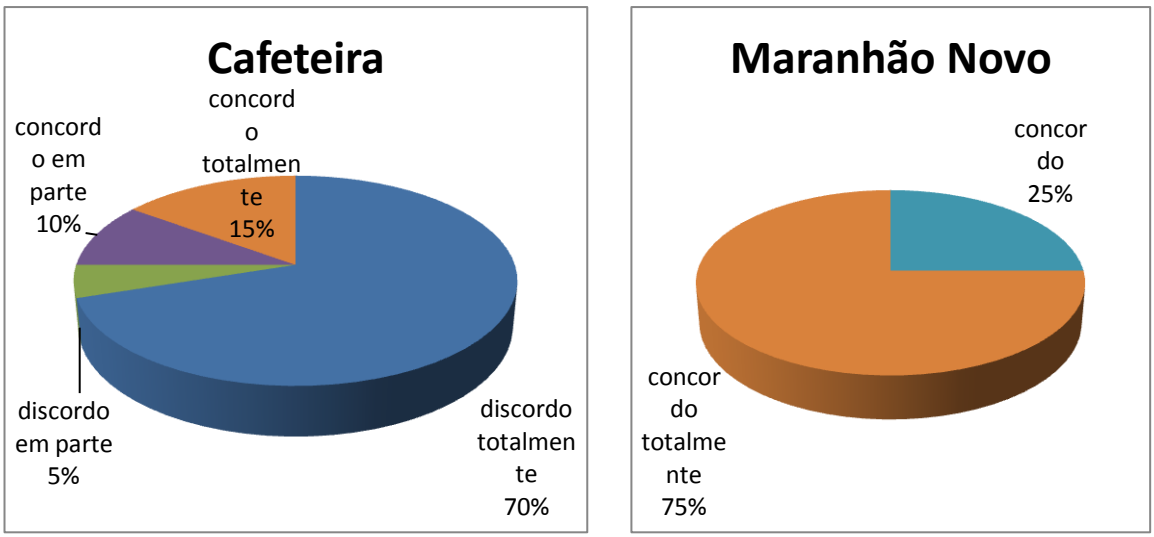
Percebe-se que mesmo em se tratando da manutenção da rede elétrica, as duas zonas declararam concordarem com a excelência do trabalho, ainda sim, é possível confirmar no gráfico que maior parte da amostra concordou totalmente na Zona Maranhão Novo.

O serviço de iluminação pública seguiu a mesma tendência com a grande maioria da amostra concordando com a excelência do serviço, havendo uma tendência de concordar totalmente na zona Maranhão Novo. Durante a pesquisa de campo não foi visto nenhum poste de iluminação pública defeituoso, e também nenhuma área de escuridão nas ruas das duas Zonas.

4.3.4 Pavimentação e Trânsito

A qualidade das ruas foi um ponto de divergência notável entre as zonas, para este índice foram utilizados dois indicadores: 1 – a qualidade das ruas, 2- o serviço de manutenção das ruas. Apenas ao se falar da qualidade das ruas já é possível perceber a disparidade existente.

GRÁFICO 14: A QUALIDADE DAS RUAS É EXCELENTE!



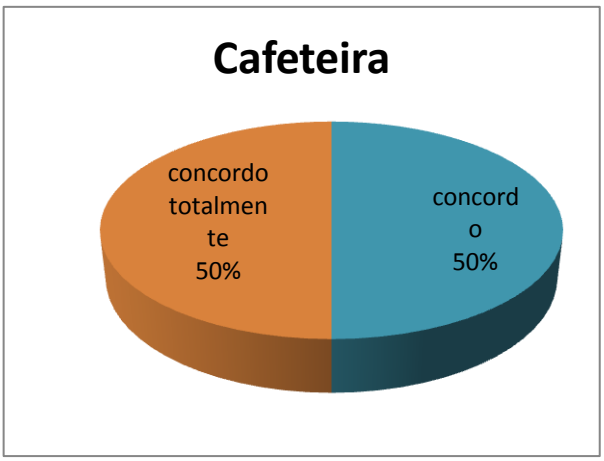
Fonte: Residentes das zonas

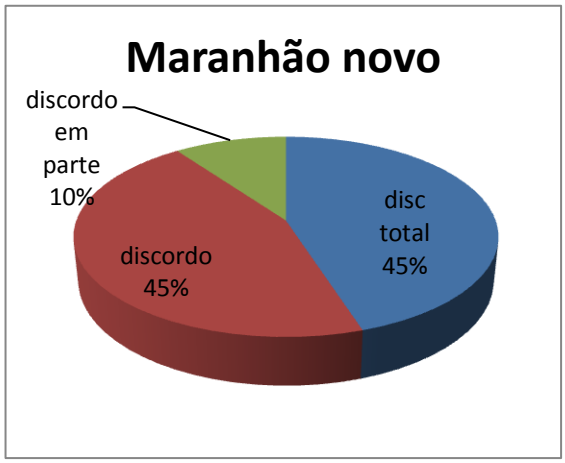
Percebe-se que enquanto a totalidade da amostra da zona Maranhão Novo concordou com a excelência das ruas, 70% discordou totalmente na zona Cafeteira, este fato se dá pelo fato da zona cafeteira se tratar de uma zona de invasão, portanto, a prefeitura não faz qualquer serviço nas ruas em grande parte da Zona. Apenas o bairro cafeteira possui pavimentação, compreendendo os 25% da amostra, o restante dos bairros que compõem a zona Cafeteira possuem ruas quase intrafegáveis.

Outro índice que também foi trabalhado é o de trânsito, porém em nenhuma das zonas houve uma grande reclamação, e acidentes foram considerados pela maioria como raros, a única disparidade foi no quesito acesso, onde a zona cafeteira discordou da facilidade de acesso. A explicação é que o acesso ao bairro se dá pela BR-010, onde o tráfego é muito pesado, a zona também possui ruas que acabam sem ligação, se tornando becos sem saída, como pode ser visto no anexo 6, além disto, a péssima qualidade das ruas da Cafeteira dificultam o trânsito.

1.3.1 Transporte Coletivo

GRÁFICO 15: A QUANTIDADE E O LOCAL DAS PARADAS DE ÔNIBUS SÃO EXCELENTES.





Fonte: Residentes das zonas

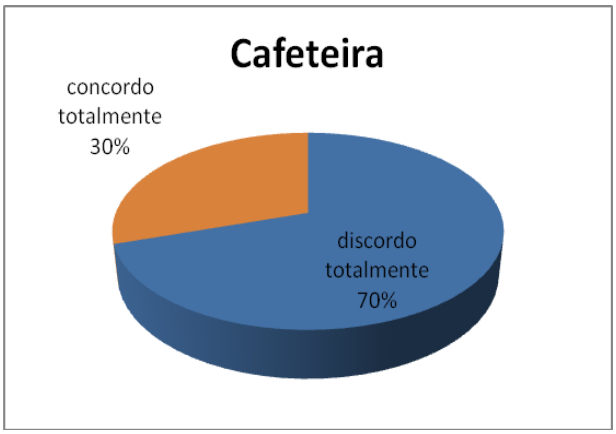
Este é um indicador que surpreende, pois a Zona Especial de Interesse Social apresentou 100% da amostra ao menos concordando com a excelência da quantidade e local das paradas de ônibus, enquanto 100% da amostra discordou de alguma forma desta afirmação, ou seja, não existe ônibus para a Zona Maranhão Novo na visão dos Moradores.

Durante a pesquisa de campo foi possível detectar que a linha de ônibus atravessa a zona cafeteira ao meio pela avenida de principal acesso, a avenida Liberdade. No entanto, a Zona Maranhão Novo possui parada de ônibus apenas nos seus arredores, não havendo nenhuma linha que chegue ao centro da Zona. Quanto a qualidade do serviço, ambas as zonas a maior parte da amostra enfatizou as péssimas condições qualidade.

4.3.5 Coleta de lixo

Sobre a coleta de lixo 100% da amostra da zona Maranhão Novo concordou que o serviço de coleta, realizado pelo caminhão de lixo, é excelente, passando sempre 4 vezes por semana pontualmente. Porém a realidade da Zona Cafeteira foi diferente.

GRÁFICO 16: O SERVIÇO DE COLETA DE LIXO É EXCELENTE.

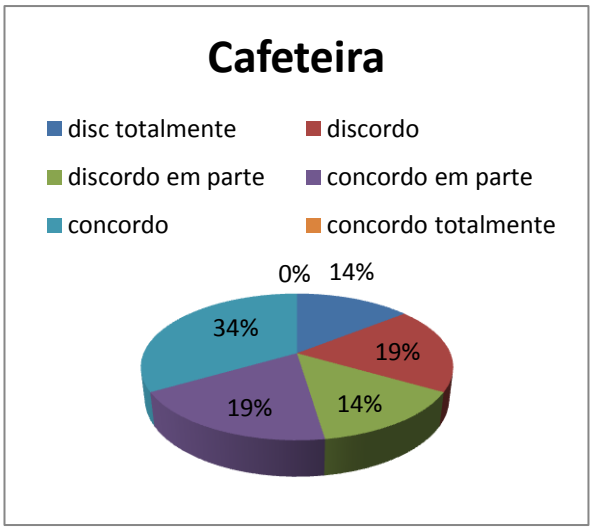


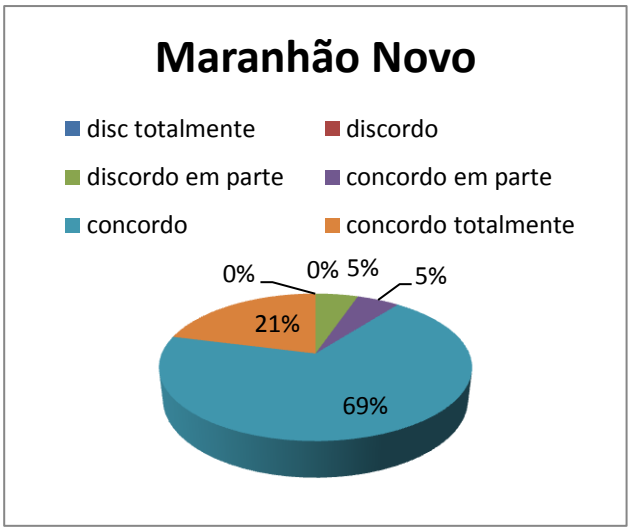
Fonte: Residentes das zonas

Percebe-se que 70% da amostra discordou de tal afirmação, muito pelo fato da falta de infraestrutura das ruas, sendo as mesmas intrafegáveis por caminhões, assim, o caminhão de lixo fica impossibilitado de realizar a coleta em maior parte da zona. A única região em que a coleta de lixo ocorreu normalmente foi na parte do bairro cafeteira, que possui ruas são asfaltadas, representado pelos 30% que concordaram com a afirmação.

4.3.6 Segurança

GRÁFICO 17: ESTE BAIRRO É MUITO SEGURO!





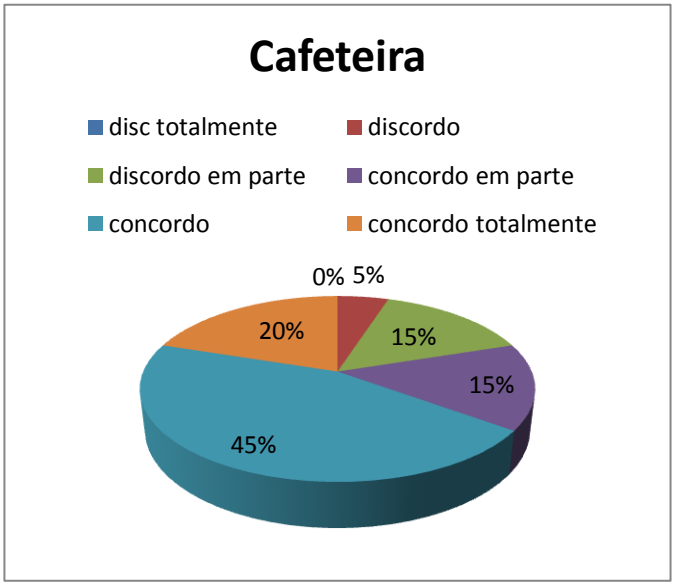
Fonte: Residentes das zonas

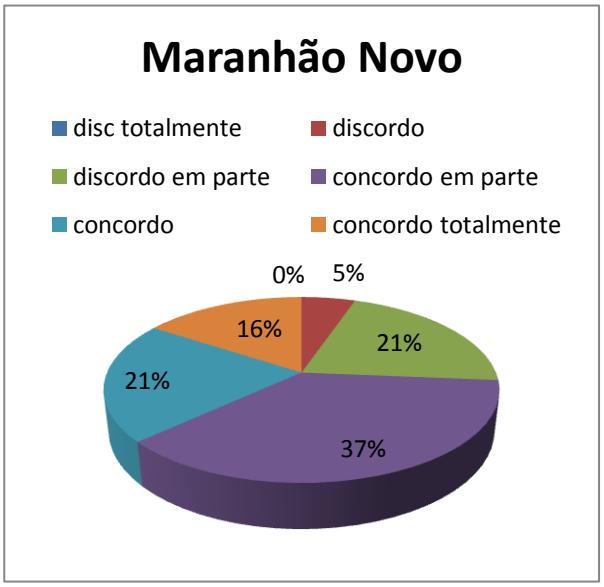
É possível notar nestes gráficos que a maior parte da amostra em ambas as zonas concordou que o bairro é seguro, no entanto, para analisar questões como segurança, saúde e

educação, a análise relativa das respostas não é o mecanismo mais eficiente, sendo utilizada apenas como ilustração das tendências de respostas. A elaboração de um índice de segurança utilizando mais indicadores, detalhará melhor esta realidade.

4.3.7 Saúde

GRÁFICO 18: O POSTO DE SAÚDE PÚBLICA DO MEU BAIRRO É EXCELENTE!





Fonte: Residentes das zonas

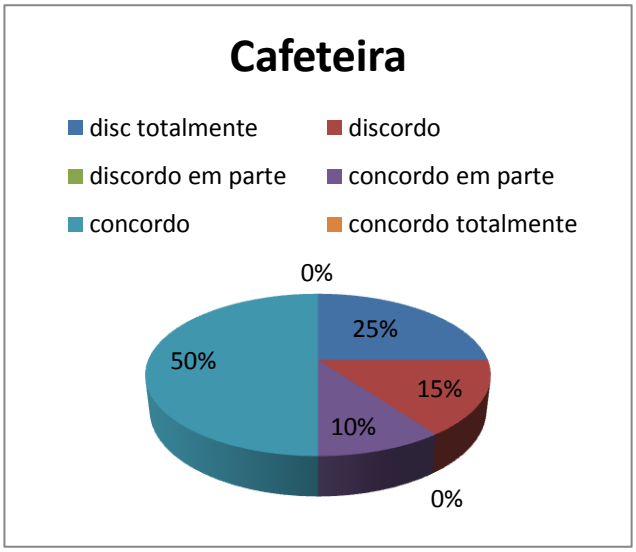
É interessante notar neste gráfico que a maior parte da amostra na Zona Cafeteira disse que concorda com a excelência do Posto de Saúde, de fato foi possível observar durante a pesquisa de campo que o Posto de Saúde da zona Cafeteira é muito grande e atende uma variedade de situações, sendo inclusive maior que o posto que o posto da Zona Maranhão Novo.

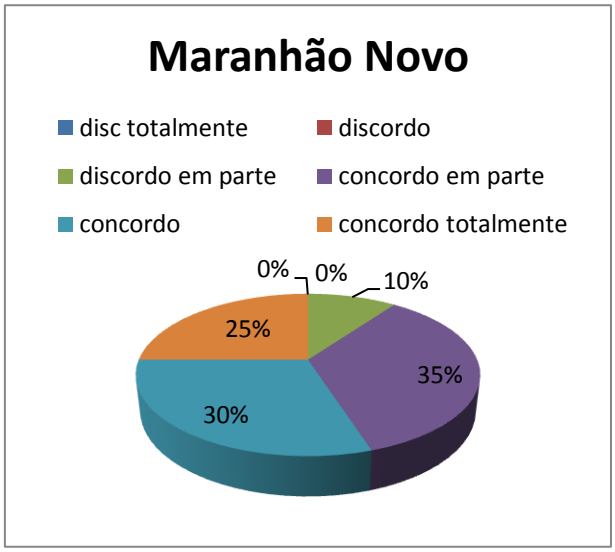
É interessante notar que apesar da maior parte da amostra da Zona Maranhão Novo dizer que concorda em parte, o Posto de Saúde desta zona é o Posto Central da cidade, sendo onde acontecem os cadastros e as autorizações de exames na rede pública, também atende bem uma grande quantidade de pessoas desta zona, mas por se tratar de uma zona.

No entanto apenas a existência do Posto de Saúde não é suficiente para analisar a qualidade do serviço de saúde nestas zonas, para a construção do índice outros indicadores também foram utilizados.

4.3.8 Educação

GRÁFICO 19: EU CONFIO MUITO NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS DESTE BAIRRO!





Fonte: Residentes das zonas

Para visualizar a tendência de respostas das duas amostras o indicador escolhido para criação do gráfico foi o de confiança na qualidade da educação. Apesar de retratar os detalhes da situação da educação em cada zona, este gráfico ao menos demonstra uma tendência de confiança nos serviços de educação disponíveis nas zonas.

Na Zona Cafeteira foi possível encontrar boas Creches e escolas de ensino de fundamental, no entanto, não haviam escolas de Ensino Médio, logo, para manter os estudos os jovens desta zona devem obrigatoriamente deslocar-se até as zonas residenciais.

Na Zona Maranhão Novo foi encontrado escolas em todos os níveis, incluindo duas instituições de Ensino Superior Privadas, uma presencial e outra de Ensino a Distancia, demonstrando a diferença na questão educacional de uma Zona para outra.

4.3.9 Lazer

É necessário ressaltar que o Lazer analisado na pesquisa trata-se do lazer institucional proporcionado pelo Estado em forma de Serviço público, envolvendo praças, e áreas públicas de lazer e prática de esportes. Com isso, a questão do lazer foi um problema encontrado em ambas as zonas. Na Zona Cafeteira a população da amostra afirmou não haver nenhuma praça ou local para prática de esporte dos jovens em toda a zona. Na Zona Maranhão Novo foi

destacado a existência de uma praça grande e com infraestrutura relativamente boa, mas que a falta de segurança priva as pessoas de desfrutar totalmente da mesma, além disto, foi enfatizado não haver nenhuma estrutura para prática de esporte dos jovens. Sendo assim, uma grande dificuldade tanto na Zona Especial de Interesse Social quanto na Zona Residencial.

4.4 Construção Do Índice De Qualidade Dos Serviços Públicos Urbanos Das Zonas

Para construir o Índice de Qualidade dos Serviços Públicos Urbanos das duas Zonas que fazem parte da pesquisa foram realizadas N afirmações, utilizando como referencia o modelo escalonado de Likert, onde o participante poderia discordar totalmente ou concordar totalmente, no qual, cada alternativa equivale uma nota. A média aritmética de todas as notas resultou na nota de cada indicador da pesquisa.

Destaca-se que para o indicador alcance uma nota considerada boa, o mesmo deve atingir média igual ou superior a 0,66 e um valor ideal de 0,8. O valor mínimo foi escolhido, por ser utilizado em outras pesquisas, como a pesquisa de qualidade de vida de Santo Andre (Vitte e Keinert, 2009), enquanto 0,8 é o valor de corte do IDH altíssimo.

QUADRO 8: COMO GERAR UM INDICADOR

AFIRMAÇÃO	ALTERNATIVAS	VALOR	AMOSTRA	CAFETEIRA	MARANHÃO NOVO
Este bairro é muito seguro em relação a roubos e assaltos!	Discordo totalmente	0	5	5.0 = 0	0.0 = 0
	Discordo	2	6	6.2 = 12	0.0 = 0
	Discordo em Parte	4	5	5.4 = 20	2.4 = 8
	Concordo em Parte	6	6	6.6 = 36	2.6 = 12
	Concordo	8	12	12.8 = 96	23.8 = 184
	Concordo totalmente	10	0	0.10 = 0	7.10 = 70
	TOTAL	34.10 = 340	34	0+12+20+36+96+0= 164	0+0+8+12+184+70= 274
	MÉDIA ARITMÉTICA	**340/340 = 1**		**164/340 = 0,482**	**274/340 = 0,806**

Ao analisar os dados acima, é possível perceber que apensar de durante o gráfico ser possível notar que a maior parte da amostra, 12 pessoas, concordou que a Zona Especial de Interesse Social Cafeteira é segura, o indicador vai contra esta constatação, já que o mesmo alcançou apenas 0,482 quando levado em consideração o peso de todas as respostas as pessoas que compuseram a amostra, e não apenas a da maioria. Enquanto o indicador da

Zona Residencial Maranhão Novo ficou 0,806, sendo, 22% acima do valor de corte para ser considerado bom e 67,22% acima da Zona Cafeteira.

Assim, entende-se que a análise dos indicadores criados por meio do modelo escalonado de Likert é mais eficiente na interpretação da realidade através dos dados coletados na pesquisa de campo, do que a interpretação simples dos valores relativos em gráficos.

No entanto, este cálculo trata-se apenas da criação de um indicador, o objetivo do trabalho é chegar a um Índice Geral de Qualidade dos Serviços Públicos Urbanos nas zonas. Para isso foi realizado o agrupamento dos Indicadores relacionados com ao mesmo serviço para se chegar ao índice parcial, por exemplo, o Índice de Segurança das Zonas.

QUADRO 9: COMO GERAR UM ÍNDICE PARCIAL		
INDICADORES	**CAFETEIRA**	**MARANHÃO NOVO**
Este bairro é muito seguro em relação a roubos e assaltos.	0,482	0,806
Tenho muito medo de ser assaltado neste bairro!	0,530	0,710
Meu bairro é um dos mais perigosos de Imperatriz	0,480	0,940
No meu Bairro morre muita gente por violência!	0,520	0,910
Meu Bairro possui um excelente serviço de Ronda Policial!	0,120	0,120
Conta	**(0,482+0,53+0,48 +0,52+0,12)/5**	**(0,806+0,71+0,94+0,92 +0,12)/5**
ÍNDICE DE SEGURANÇA	**0,426**	**0,697**

No quadro acima a média aritmética de cinco indicadores resultou no índice de segurança das zonas, sendo possível comparar as mesmas e chegar à conclusão que a Zona Residencial Maranhão Novo foi percebida pelos moradores como uma Zona de segurança boa para se viver, haja vista que, este índice ficou acima de 0,66 usado nesta pesquisa como referencia. Ressalta-se que a Zona poderia ter recebido uma média um pouco maior se disponibilizasse de um posto policial ou um serviço de ronda policial adequado, porém a população afirma que o serviço de ronda policial quase não é visto.

Em relação à Zona Cafeteira fica evidente que seu índice de segurança está bem abaixo do ideal, sendo considerada por seus moradores em geral como um local perigoso para se viver, assim, a segurança é um serviço público que deve ser observado com maior atenção pelas autoridades políticas.

Estando de posse dos detalhes de como se chegou aos indicadores e as índices é possível compreender todos os dados de uma tabela de índices e indicadores dos serviços públicos urbanos nas duas Zonas.

QUADRO 10: INDICADORES, ÍNDICES PARCIAIS E ÍNDICE SÍNTESE DA PESQUISA		
INDICE/INDICADOR	**CAFETEIRA**	**MARANHÃO NOVO**
Índice de Qualidade da Água	**0,647**	**0,867**
Água tratada da Caema.	1,0	1,0
A Qualidade da água da minha casa é excelente!	0,820	0,870
O serviço de manutenção dos canos de água é excelente	0,120	0,730
Índice de Qualidade do Saneamento Básico	**0,04**	**0,827**
O Esgoto vai para o encanamento da Caema!	0,0	1,0
A qualidade do encanamento de esgoto é Excelente!	0,0	0,730
Quando chove o escoamento da água é excelente	0,120	0,750
Índice de Qualidade da Energia	**0,930**	**0,985**
O serviço de Energia Elétrica disponível na minha casa é de excelente qualidade.	1,0	1,0
O serviço de manutenção da rede de energia elétrica é de excelente qualidade!	0,860	0,920
Índice de Qualidade da Iluminação Pública	**0,860**	**0,955**
O serviço de iluminação pública do meu bairro é excelente!	0,870	0,990
A manutenção dos Postes de Iluminação pública é excelente	0,850	0,920
Índice de Qualidade das Ruas	**0,175**	**0,850**
As Ruas do meu Bairro são de excelente qualidade!	0,230	0,950
O Serviço de Manutenção das Ruas é Excelente!	0,120	0,750
Índice de Qualidade do Trânsito	**0,567**	**0,983**
O trânsito neste bairro flui muito bem!	0,360	1,0
Os acidentes de trânsito neste bairro são raríssimos!	0,750	1,0
Existem muitas ruas de acesso a este bairro e o caminho é muito fácil!	0,590	0,950
Índice de Qualidade do Transporte Coletivo	**0,630**	**0,310**
A quantidade e os locais das paradas de ônibus são excelentes!	0,900	0,130
O serviço de transporte coletivo é de excelente qualidade!	0,360	0,490

Índice de Qualidade da Coleta de Lixo	**0,200**	**0,810**
O serviço de Coleta de Lixo é de excelente qualidade!	0,300	1,0
O serviço de limpeza das vias públicas é excelente!	0,100	0,620
Índice de Qualidade relacionado à Segurança	**0,426**	**0,697**
Este bairro é muito seguro em relação a roubos e assaltos.	0,482	0,806
Tenho muito medo de ser assaltado neste bairro!	0,530	0,710
Meu bairro é um dos mais perigosos de Imperatriz	0,480	0,940
No meu Bairro morre muita gente por violência!	0,520	0,910
Meu Bairro possui um excelente serviço de Ronda Policial!	0,120	0,120
Índice de Qualidade relacionado à Saúde	**0,618**	**0,688**
Meu bairro possui um Posto de Saúde pública de excelente qualidade!	0,720	0,610
Eu tenho muita confiança no serviço de saúde!	0,530	0,620
Sempre que precisei de atendimento médico fui atendido!	0,800	0,800
O atendimento do serviço de saúde é excelente!	0,500	0,480
O serviço de ambulâncias faz um trabalho excelente!	0,540	0,930
Índice de Qualidade relacionado à Educação	**0,553**	**0,777**
No meu bairro possui creches suficientes para todas as crianças daqui!	0,840	0,660
No meu bairro possui escolas do Ensino Fundamental suficientes para todas as crianças daqui!	0,840	0,950
No meu bairro possui escolas do Ensino Médio suficientes para todos os jovens daqui!	0,0	0,950
Eu tenho muita confiança na qualidade da educação das escolas deste bairro!	0,490	0,740
Os professores das escolas deste bairro são de excelente qualidade!	0,580	0,750
As escolas do meu Bairro possuem excelente infraestrutura!	0,570	0,610
Índice de Qualidade relacionado ao Lazer	**0,0**	**0,427**
No meu bairro possui praças em excelente estado de conservação	0,0	0,780
No meu bairro possui excelentes estruturas para praticas esportivas dos jovens!	0,0	0,0
As praças do meu bairro são um excelente lugar para lazer!	0,0	0,500
ÍNDICE DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS - IQSPU	**0,471**	**0,764**

Para uma melhor visualização dos resultados da pesquisa é possível sintetizar os dados gerando um quadro apenas com os índices calculados a partir dos indicadores coletados na pesquisa de campo.

Quadro 11: Síntese			
Índices	**Cafeteira**	**Maranhão Novo**	**Região da Pesquisa**
Água	0,647	0,867	0,757
Saneamento Básico	0,040	0,827	0,433
Energia Elétrica	0,930	0,985	0,957
Iluminação Pública	0,860	0,955	0,907
Ruas	0,175	0,850	0,512
Trânsito	0,567	0,983	0,775
Transporte Coletivo	0,630	0,310	0,470
Coleta de Lixo	0,200	0,810	0,505
Segurança	0,426	0,697	0,561
Saúde	0,618	0,688	0,653
Educação	0,553	0,777	0,665
Lazer	0,0	0,427	0,213
IQSPU	**0,471**	**0,764**	**0,617**

4.4.1 Zona Especial De Interesse Social Cafeteira

Percebe-se, ao observar o índice geral, que a qualidade dos serviços públicos urbanos da Zona Cafeteira está muito abaixo da qualidade geral da zona Maranhão Novo, além disto, é possível perceber que o mesmo se quer alcançou o valor mínimo para ser considerado um bom resultado, estando 28,64% abaixo do mínimo e 41,12% abaixo do ideal.

Apenas dois índices parciais alcançaram um valor acima do valor de corte: Qualidade da energia elétrica e qualidade da iluminação pública, tendo também alcançando o valor considerado ideal. De fato, durante a pesquisa de campo foi possível observar postes de energia elétrica devidamente instalados pela prestadora do serviço Cemar em toda a região. Não foi visualizado nenhum poste clandestino ou de energia puxada pela zona. A iluminação pública também foi observada de forma positiva, pois todos os postes observados estavam funcionando corretamente.

Apesar de se aproximar do valor mínimo o serviço de água não pode ser considerado adequado, apesar de todas as casas estarem abastecidas de água tratada, e de acordo com os moradores de excelente qualidade. No entanto, o encanamento da maior parte da zona foi feito de forma clandestina pelos próprios moradores.

Os índices que mais se destacam negativamente na Zona Cafeteira são três: Lazer, Saneamento básico e qualidade das ruas. O lazer está zerado, algo inesperado, durante a fase inicial da pesquisa não acreditava-se que algum índice pudesse apresentar nota zero. O Saneamento básico se aproximou de zero, não se concretizou pelo fato de algumas pessoas da Avenida Liberdade, principal avenida da zona afirmarem que ao chover a água fluir

naturalmente sem qualquer problema. No restante da zona, foi possível visualizar lugares intrafegáveis e completamente alagados, por estarem próximos a riachos, que agora são esgotos a céu aberto.

Um necessita de atenção, pois muitos outros dependem dele, é o índice de qualidade das ruas. Percebe-se que na Cafeteira este índice se aproximou de zero, sendo inclusive, justificativa para valores baixos de outros, como o índice relativo aos serviços de saúde. O posto de saúde pública da zona cafeteira tirou um valor bem acima do valor mínimo, sendo também acima do valor do posto de saúde do Maranhão Novo, o grande diferencial que fez com que este índice estivesse abaixo do desejado foi a critica ao trabalho das ambulâncias, e a justificativa foi o fato de que as ambulâncias não conseguiam chegar até o local por falta de ruas trafegáveis.

Outros índices também sofreram com o mesmo problema, por exemplo, a falta de ruas trafegáveis torna impossível o trabalho do caminhão de coleta de lixo na maior parte das ruas pesquisadas, o mesmo trafega apenas por algumas ruas de melhor estruturada, ainda que não sejam asfaltadas, este fato se dá, não pela irresponsabilidade dos responsáveis pela coleta e sim pela impossibilidade de trafegar pelas ruas. Assim, o trânsito também teve seu valor reduzido e a segurança, já que as também dificultam o acesso das viaturas.

Portanto, se as ruas fossem devidamente pavimentadas os serviços de saúde, coleta de lixo, trânsito e segurança tenderiam a se elevar, sendo que, é possível afirmar que o serviço de saúde, trânsito e coleta de lixo, possivelmente alcançariam o valor mínimo exigido.

No entanto, é extremamente necessário chamar atenção para os serviços de Lazer e Saneamento básico, como foi comentando anteriormente, as ruas foram abertas por cima de riachos, as casas a beira dos mesmos, e o meio ambiente está totalmente impactado negativamente, com a morte da fauna e da flora silvestre. Ou seja, um local invadido e sem qualquer planejamento urbano, acompanhado de destruição ambiental, com quase todos os índices parciais da pesquisa abaixo do valor mínimo, e um índice geral de qualidade dos serviços públicos urbanos bem abaixo do valor mínimo da pesquisa.

4.4.2 Zona Residencial Maranhão Novo

Por se tratar de uma Zona Residencial era natural que esta zona apresentasse um índice superior a zona Cafeteira, no entanto, a pesquisa não se limita a esta afirmação. Apesar de possuir um índice geral bem acima do valor mínimo, faltando apenas 4,5% para o ideal, a zona apresentou algumas debilidades que precisam de urgente atenção por parte do setor

público, por este motivo não alcançou o valor considerado ideal em um índice geral de qualidade dos serviços públicos urbanos.

Os índices de água, saneamento básico, energia, iluminação pública, ruas, trânsito e coleta de lixo alcançaram os valores considerados ideais na pesquisa, revelando que uma zona residencial de fato é mais estruturada do que uma zona especial de interesse social.

Os índices relativos à segurança, saúde e educação, não alcançaram o valor ideal, porém, ultrapassaram valor mínimo de exigência para uma região. No entanto, alguns investimentos podem reverter com facilidade a situação dos índices. Em relação a segurança, o principal responsável por queda no valor foi o indicador da ronda policial, os moradores não se sentem protegidos, por não haver ronda policial nem posto policial na zona. A construção de um posto ou o estabelecimento de uma ronda 24 horas, tende a melhorar este índice, podendo chegar ao valor ideal, já que a nota do indicador foi ínfima.

Com relação à saúde foi observado que o posto de saúde possui uma aparência sucateada quando comparado com o posto da cafeteira, algo que foi refletido nas diferenças de valor relativos aos postos das duas zonas, um investimento em reforma do posto de saúde, tende a melhorar a percepção da sociedade relativa a este índice, podendo chegar ao valor ideal, já que o índice de eficácia do serviço, chegou á 0,8.

Em relação aos serviços de educação, a população denunciou que existem poucas creches na zona, sendo um número insuficiente para atender toda aquela região, tal indicador ficou inclusive abaixo do valor alcançado pela Zona Cafeteira. A construção de mais creches um investimento em reforma das escolas já existem tendem a fazer este índice alcançar o valor ideal.

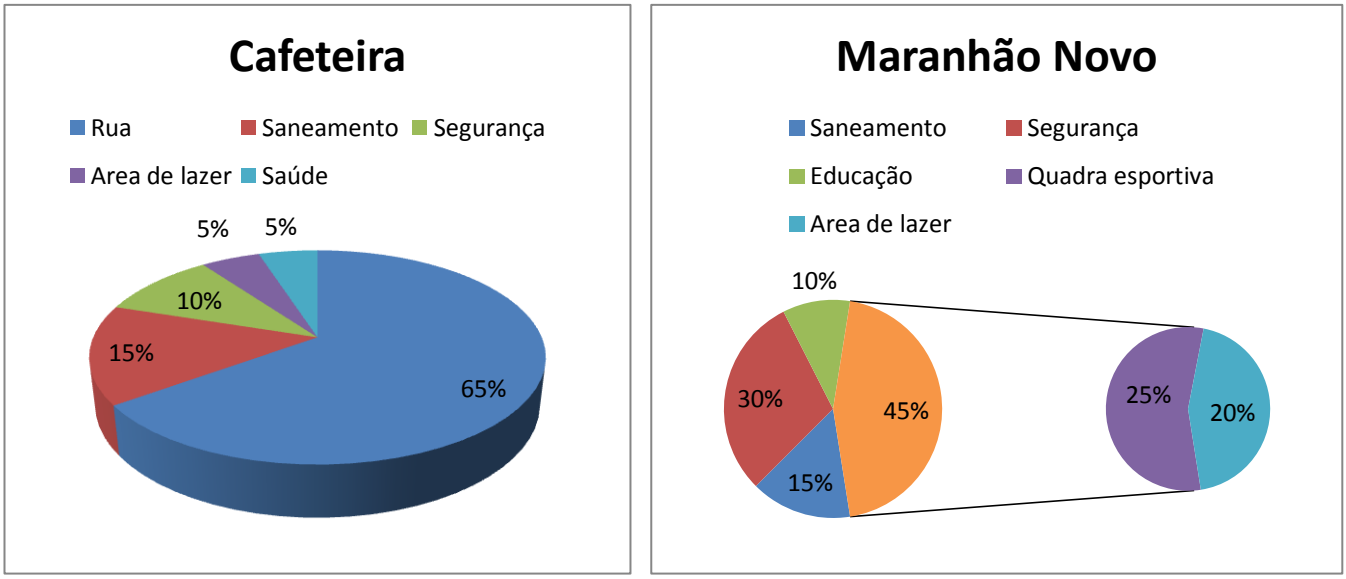
Dois índices foram surpreendentes de forma negativa em relação à Zona Maranhão Novo: Transporte Coletivo e Lazer. O índice de transporte coletivo ficou, inclusive, muito inferior ao índice da Cafeteira que não é uma Zona Residencial. Durante a pesquisa de campo foi possível observar que não existem paradas de ônibus em lugares acessíveis aos moradores da zona, na verdade, as rotas de ônibus no máximo transitam ao redor da zona sem jamais cortarem o seu interior. Diferentemente da Zona Cafeteira, que é atravessada ao meio pela Avenida Liberdade, por onde passa a rota de ônibus.

É extremamente necessário que o poder público trace uma rota que permita o acesso dos moradores desta zona, pois este índice foi um dos principais responsáveis pelo índice geral não alcançar o valor considerado ideal. O índice de Lazer também teve um valor muito abaixo do ideal. Apesar de haver uma grande praça bem conservada e estruturada na Zona

Maranhão Novo, muitos moradores afirmaram que o lugar carece de mais segurança, por isto, não é tão utilizado quanto poderia ser.

Porém, o principal problema foi a falta de estrutura para prática esportiva dos jovens, algo que é inexistente na zona. Durante a pesquisa de campo foi possível observar que os jovens utilizam a praça ao ar livre para prática esportiva de jogos coletivos como futebol, mas isto acontece sem qualquer estrutura. Acredita-se que o investimento em uma estrutura ainda que mínima para os jovens deva elevar bastante os valores deste índice.

GRÁFICO 20: POR ZONA: O QUE A SUA ZONA MAIS PRECISA?



Fonte: Residentes das Zonas

Nota-se que a opinião da população representada em gráficos vai diretamente de acordo com o que foi demonstrado nos indicadores e índices. Para tal indagação, 65% dos moradores da Cafeteira responderam que deveriam ser construídas Ruas de qualidade na Zona, enquanto 45% os moradores do Maranhão Novo responderam que deveriam ser feitos investimentos nas áreas de lazer e práticas esportivas.

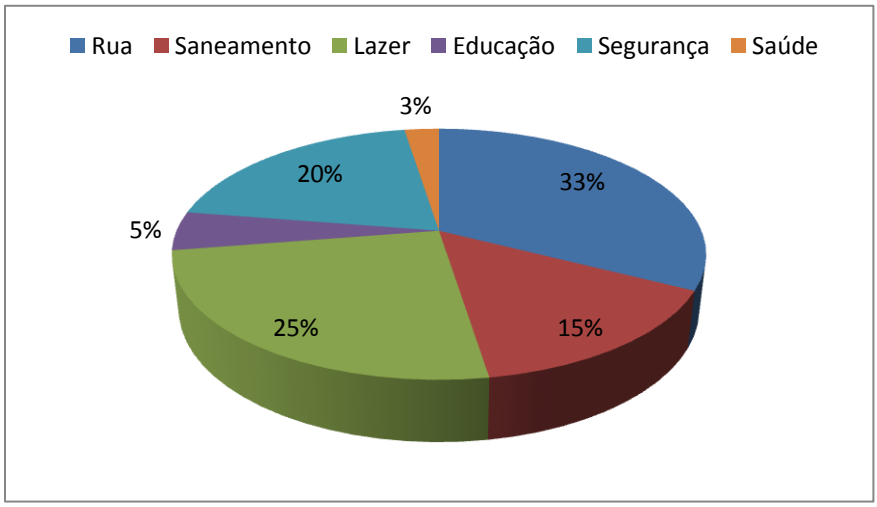
4.4.3 Análise da Região da Pesquisa

Através do quadro síntese é possível perceber claramente a diferença entre as duas Zonas, porém, também foi calculado o resultado geral da pesquisa, envolvendo os participantes de ambas as regiões, ou seja, 68 pessoas. Verificou-se que de todos os 12 índices parciais, 7 não alcançaram o valor mínimo necessário para ser considerado adequado. Apenas

5 índices alcançaram o valor mínimo necessário, sendo estes: água, trânsito, educação e, energia elétrica e iluminação pública. Destaca-se que apenas energia elétrica e iluminação pública alcançaram os valores considerados ideais.

Assim, percebe-se que as condições da zona cafeteira são ruins o suficiente para fazer com que a Média Geral da Região Pesquisada seja insatisfatória, alcançado apenas 0,617, ou seja, se a cidade fosse limitada apenas a essas duas zonas, poder-se-ia afirmar que a qualidade dos serviços públicos era insuficiente.

GRÁFICO 21 O QUE SUA ZONA MAIS PRECISA?



Fonte: Residentes das Zonas

Levando em consideração todos os participantes, observa-se que os mesmos destacaram maior emergência para a qualidade das ruas da cidade, sendo estes um total de 32%. Em segundo lugar encontra-se o Lazer com 25%, em terceiro a segurança com 20% e em quarto o Saneamento Básico com 15%.

Percebe-se que, apesar de o Saneamento Básico ser um dos principais serviços públicos urbanos para preservação ambiental e prevenção de doenças, e o mesmo apresentar um valor geral muito abaixo do valor mínimo, os participantes acreditam que a Pavimentação, o Lazer e a Segurança possuem prioridade em relação a qualidade de vida dos mesmos.

CONCLUSÃO

Para finalizar da redação da pesquisa, se faz necessário enfatizar que tanto o objetivo geral, quanto os específicos foram alcançados. Primeiramente realizou-se uma discussão acerca de tema se teorias que deram direcionamento para a mesma. Para isso foi feito um estudo sobre Estado, Desenvolvimento e Serviços Públicos, sendo possível concluir, que o Estado é o principal responsável por promover o Desenvolvimento Regional e que, para isso, deve contar com um planejamento adequado e legalizado, dentro dos objetivos legais contidos no Plano Diretor, pois o mesmo contém as diretrizes de objetivos a serem alcançados em uma população.

Todos estes conceitos definidos ao longo do levantamento bibliográfico foram devidamente utilizados ao longo da pesquisa, de forma que nortearam tanto a escolha das regiões pesquisadas quanto a escolha dos indicadores selecionados.

Também foi feito uma descrição da cidade de Imperatriz - MA, onde foi possível perceber que trata-se de uma das principais cidades do Nordeste. No entanto, o caminho para se tomar este pólo foi realizado de forma extremamente rápida e desordenada durante os anos 70. Ao chegar nos anos 90, Imperatriz era uma cidade com grande riqueza, porém, sem desenvolvimento. Após este período crescimento a cidade começou a se desenvolver e entre os anos 2000 e 2010 elevou o seu Índice de Desenvolvimento Humano para a categoria "Alta".

Durante este período é que foram criados o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento da cidade. O Plano Diretor é um dos principais instrumentos de política pública de uma cidade, pois o mesmo é quem da norte para as mesmas. No Plano Diretor de imperatriz foi possível perceber que existe bastante ênfase nos serviços públicos, fazendo com quem a melhoria destes seja um dos principais objetivos da cidade, porém, não há instrumentos de avaliação da qualidade destes serviços. Assim, criar um instrumento de avaliação da qualidade dos serviços públicos urbanos é de fundamental importância para a cidade.

Por meio de pesquisa de campo foi elaborado um Índice de Qualidade dos Serviços Públicos Urbanos – IQSPU das zonas Cafeteira e Maranhão Novo, pelo qual, foi possível identificar que a Zona Especial de Interesse Social Cafeteira não alcança os valores mínimos exigidos para a qualidade dos serviços disponíveis, sendo que, com exceção de energia e iluminação, todos os serviços estão abaixo do mínimo necessário. Ressalta-se que a principal dificuldade enfrentada pelos moradores da zona é a péssima qualidade das ruas, que afeta

diretamente os outros índices, também é importante ressaltar que a mesma zerou o índice de Lazer da pesquisa, por não possuir praças ou estruturas para esportes.

Ao analisar o IQSPU da Zona Residencial Maranhão Novo, conclui-se que a mesma alcançou os valores mínimos exigidos, porém, não conseguiu alcançar os valores considerados ideais, tal fato se deu por conta dos índices de Transporte Coletivo e Lazer que ficaram bem abaixo do valor mínimo. Isto se dá pela não existência de linhas de ônibus dentro da Zona, em relação ao Lazer, existe apenas uma praça de grande porte dentro da zona, que não possui segurança ou estruturas para pratica de esporte.

Assim, o presente trabalho disponibiliza um instrumento detalhado sobre cada uma das zonas, mostrando índice de qualidade de cada um dos serviços públicos analisados, contendo informações e sugestões que podem ser utilizadas pelos gestores regionais, com o intuito de elevar os valores do IQSPU de cada zona.

Portanto, considera-se que a avaliação da qualidade dos serviços públicos urbanos em uma Zona Residencial e uma Zona Especial de Interesse Social da cidade de Imperatriz – MA em 2016 foi realizada com sucesso. No entanto, apesar desta pesquisa está concluída, a mesma não trata-se de uma finalização de trabalhos, e sim, uma referência para que outras pesquisas possam ser realizadas, podendo ser realizada anualmente a fim de verificar a evolução do índice ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 22. ed. Rio de Janeiro: MÉTODO, 2014.

ALFA. *Estrutura do Projeto de Pesquisa*. Disponível em: <http://www.alfa.br/biblioteca/biblioteca-digital-do-mestrado> Acesso em: maio de 2016.

ATLASBRASIL. *Atlas de Desenvolvimento Urbano no Brasil*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/> Acesso em 2016.

_____. Imperatriz – MA Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/imperatriz_ma> Acesso em 2016.

BARROS, Edelvira Marques de Moraes. *Imperatriz: memória e registro*. Imperatriz: Ética, 1995, p. 106.

BARROS. J. C. Cidade e população: reflexos sobre uma relação complexa. Revista de Historia Regional, Ponta Grossa, v. 12, n. 1, p. 163-164, 2007.

BAVA, Silvio C. ET. al. *A Reapropriação das Cidades*. Cadernos Le Monde Diplomatique. São Paulo: 2001.

BRASIL. *Conceito de externalidades*. Disponível em: <http://www.licenciamentoambiental.eng.br/conceito-de-externalidades Acesso em: Fevereiro de 2016.

_____. *Constituição federal de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: Acesso em Fevereiro de 2016.

_____. *LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: Acesso em Fevereiro de 2016.

_____ *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social - 2009.* Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/manuais_orientacao/guia_zeismcidades_2009.pdf> Acesso em: Fevereiro de 2016.

BUARQUE, Sergio C. *Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: Metodologia de Planejamento.* Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CARVALHO, Sonia Nahas de. *Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano*. *In* VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões Teórico-Metodológicas.* Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTELLS, M. *A questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo. *Educação enquanto serviço público. – 2006*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7187> Acesso em: Fevereiro de 2016.

CINTRA, Antonio Octávio. *Nota sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano. Cadernos do Departamento de ciência Política*, Belo Horizonte, n°2 1974.

CORAZZA, Gentil. *Teoria econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)*. Porto Alegre – RJ Nº 11: Secretaria de coordenação e planejamento; fundação de economia e estatística, 1986.

COUTINHO, Milton. *Imperatriz: subsídios para a história da cidade*. São Luís: SIOGE, 1994. P. 71-240.

DA COSTA, Rubens Vaz. *A Teoria Do Desevolvimento Econômico Joseph Schumpeter*. Disponível em: <http://www.seccri.com.br/arquivos/1280330815.pdf> Acesso em 19 de setembro de 2015.

DEÁK, Csaba; CHIFFER Sueli Ramos. *O Processo de Urbanização no Brasil*. – 2° ed. - São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DULLEY, Richard Domingues. *Governo e Estado: um esclarecimento - 2004*. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=1234> Acesso em: 2014.

FIRJAN. *Índice de Desenvolvimento das cidades*. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=MA&IdCidade=210530&Indicador=1&Ano=2013> Acesso em Fevereiro de 2016.

FRANKLIN, Adalberto. *De povoado a metrópole In: Imperatriz: 150 anos*. Imperatriz: ALL, 2000.p.19-28.

_____. *Breve história de Imperatriz.* Imperatriz: Ética, 2005.

_____. *Imperatriz: Aspectos históricos e econômicos*. IN Academia Imperatrizense de Letras. *Imperatriz 160 anos*. Imperatriz: AIL, 2012 .

FURTADO, Celso. *Formação de capital e desenvolvimento econômico*. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109010910270.MD1_0_195.pdf> Acesso em: 19 de setembro de 2015.

G1NOTICIAS. *Indústria de Imperatriz Espera Elevar o PIB*. Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2014/04/industria-de-imperatriz-espera-elevar-pib-da-cidade-para-r-3-bi-em-2015.html> Acesso em: Fevereiro de 2016

GOOGLEMAPS. Mapa de Imperatriz. Disponível em: < https://www.google.com/maps/> Acesso em 2016.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11ª edição, São Paulo: Malheiros, 2006.

HADDAD FILHO, Elias Salim. *Qualidade de vida e desenvolvimento econômico sustentável em santos.* Santos: Universitária Leopoldianum, 2007.

HOFLING, Heloisa de Mattos. *ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS*, texto digital, 2001. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539> Acesso em: outubro de 2014.

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico*. Rio de Janeiro, Campus, 1982.

IMPERATRIZ. *Lei de zoneamento, parcelamento. Uso e ocupação do solo – 2003.* Disponível em: <http://www.imperatriz.ma.gov.br/arquivos/leis/lei_de_zoneamento_parcelamento_uso_e_ocupa%C3%A7%C3%A3o_do_solo.pdf> Acesso em: Fevereiro de 2016.

_____ *Lei Orgânica - 1990*. Disponível em: <http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/constituicoes_municipais/imperatriz.pdf> Acesso em: Fevereiro de 2016.

_____ *Plano Diretor – 2004*. Disponível em: <http://www.imperatriz.ma.gov.br/arquivos/sepluma/Lei%20002-2004%20-%20Plano%20Diretor.pdf> Acesso em Fevereiro de 2016.

IBGE. *Cidades: Imperatriz*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/> Acesso em outubro de 2014.

_____. *Estatísticas da população*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm> Acesso em: Fevereiro de 2016.

_____. *Munic*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/> Acesso em: setembro de 2015.

_____. *Series Estatísticas*. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=MS33> Acesso em: Fevereiro de 2016.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. KEINERT, Ruben Cezar. FEFFERMANN, Marisa. Percepção da qualidade de vida urbana em Santo André: resultados de uma pesquisa de opinião. In VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões Teórico-Metodológicas.* Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2009.

KEYNES, John Maynard. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo, Atlas, 1982.

_____ A teoria geral do emprego, do juro e da moeda: inflação e deflação. São Paulo, Abril Cultural, 1983. |0s Economistas, 22|.

KEYNES, Milo, (org.). *Ensaios sobre John Maynard Keynes*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1971.

KREUTZ, Diele. *A intervenção do estado na economia segundo keynes*. Disponível em: <http://www.fahor.com.br/publicacoes/jopec/2011/Resumos/A_INTERVENCAO_DO_ESTADO_NA_ECONOMIA_SEGUNDO_KEYNES_RESUMO.pdf> Acesso em: outubro de 2014.

LIMA, André. *Zoneamento Ecológico-Econômico: à luz dos direitos socioambientais*. – 2° reimpr -. Curitiba: Juruá, 2012.

MALTHUS, Thomas Robert. Princípios de economia política. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

MARTINEZ. M. J. & LAHORE, C. Oliveira. *Planejamento Escolar*. São Paulo: Saraiva, 1977.

MARX, Karl. O capital. São Paulo – SP: Nova Cultural Ltda, 1996.

_____. Glosas Críticas Marginais ao Artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social". De um Prussiano. – 1844. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000012.pdf> Acesso em: Fevereiro de 2016.

MENDONÇA, Alzino Furtado; ROCHA, Claudia Regina Ribeiro; NUNES, Heliane Prudente. *Trabalhos Acadêmicos: planejamento, execução e avaliação.* Goiânia: Alfa, 2008.

MENEGOLLA, Maximiliano. SANT'ANNA, Ilza Martins. *Por que planejar? Como planejar?* - 14° ed. Petropolis, RJ: Editora Vozes, 2005.

MENEZES, Luís Carlos Araújo. JANNUZZI, Paulo de Martino. *Planejamento dos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de afetividade.* In VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões Teórico-Metodológicas.* Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2009.

MILL, John Stuart. Princípios de economia política. México, Fondo de Cultura Econômica, 1943.

MOCELIN, Ana Caroline. NEGRET, Fernando. *Diretrizes para o plano diretor municipal de Nova Xavantina, MT.* In NUNES, Heliane Prudente; WANDER, Alcido Elenor. *Tópicos em desenvolvimento regional e urbano.* Vila Velha, ES: Opção Editora, 2013, v.4, 272p.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. Indicadores intra-urbanos como instrumentos de gestão de qualidade de vida urbana em grandes cidades: uma discussão teórico-metodológico. In

VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões Teórico-Metodológicas.* Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2009.

NOLETO. Agostinho. *Imperatriz: Desenvolvimento Urbano*. IN Academia Imperatrizense de Letras. *Imperatriz 160 anos*. Imperatriz: AIL, 2012 .

NUNES, Heliane Prudente; WANDER, Alcido Elenor. *Tópicos em desenvolvimento regional e urbano.* Vila Velha, ES: Opção Editora, 2013, v.4, 272p.

PASSOS, Hahiani Silva. NEGRET, Fernando. *Zoneamento urbano de Rio Verde: uma proposta para ordenamento do uso do solo.* In NUNES, Heliane Prudente; WANDER, Alcido Elenor. *Tópicos em desenvolvimento regional e urbano.* Vila Velha, ES: Opção Editora, 2013, v.4, 272p.

PNUD. *Ranking de IDH*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/ranking-idhm-2010.pdf> Acesso em: Fevereiro de 2016.

RICARDO, David. Work sand correspondence of Ricardo. In: DOBB, Maurice. Teorias do valor e distribuição desde Adam Smith. Lisboa, Presença: 1977.

ROCHA. Renan Gonçalves. *Duas leituras do capitalismo em Marx.* Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/df/espinosanos/ARTIGOS/numero%2025/renan.pdf> Acesso em: outubro de 2014.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANCHES. Edmilson. *Enciclopédia de Imperatriz: 150 anos*. Imperatriz: Instituto Imperatriz, 2003.

SEM. A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SICHEL, Raul; AGOSTINO, Feni; ORTEGA, Enrique; ROMEIRO, Ademar. *Índices Versus Indicadores: Precisões Conceituais Na Discussão Da Sustentabilidade De Países*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a09v10n2.pdf> Acesso em 25 de setembro de 2015.

SILVA, Paulo Rogério Guimarães da & FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Meio ambiente urbano e qualidade de vida em Salvador*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v. 30, n. 06, 1996.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.* 3º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A segurança pública na constituição federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas.* Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf> Acesso em: outubro de 2014.

SMITH, Adam. Lectures on justice. In: —. *A riqueza das nações*: São Paulo, Abril Cultural, 1983.

TERRA. *Estabelecimentos de saúde aumentam no Brasil*. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/ibge-n-de-estabelecimentos-de-saude-aumenta-22-no-brasil,5e6c4bc92690b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html> Acesso em: Fevereiro de 2016.

_____. *Melhores cidades do Brasil*. Disponível em: <http://melhorescidadesdobrasil.com.br/ranking-geral-melhores-cidades-brasil-2015/> Acesso em: Fevereiro de 2016.

_____. *Número de Leitos Públicos Sobem*. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/ibge-leitos-publicos-sobem-4-milano-n-ainda-e-insuficiente,1e6c4bc92690b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html> Acesso em: Fevereiro de 2016.

ULTRAMARI, Clovis; DUARTE, Fábio. *Desenvolvimento Local e Regional*. Curitiba: Ibpex: 2009.

VIEIRA. Edson Trajano. SANTOS. Moacir José dos. *Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica*. Disponível em: <http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/viewFile/679/296> Acesso em: setembro de 2015.

VIEIRA. Sonia. *Como elaborar questionários*. São Paulo: Atlas S.A. 2009.

VITTE, Claudete de Castro Silva; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões Teórico-Metodológicas*. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2009.

VITTE, Claudete de Castro Silva. *Características E Tendências Da Gestão Municipal No Brasil: A Pertinência Da Inserção De Novas Abordagens De Desenvolvimento E Do Conceito Qualidade De Vida Na Gestão Urbana E Na Agenda Social.* Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiarural/15.pdf> Acesso em: 19 de setembro de 2015.

WALRAS, Léon. *Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. Estudos de economia aplicada. In: Compêndio dos elementos da economia política pura. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

APÊNDICES 1: ZONA CAFETEIRA

APÊNDICES 2: ZONA MARANHÃO NOVO

APÊNDICE 3: Formulário aplicado junto aos residentes das zonas

1.1 Qual o seu gênero?
(_) Masculino ( ) Feminino

1.2 Estado Civil?
(_) Solteiro ( ) Juntos ( ) Casados
(_) Divorciado ( ) Viúvo

1.3 Qual sua Faixa etária?
(_) entre 15 e 19 anos ( ) entre 20 e 24 anos
(_) entre 25 e 29 anos ( ) entre 30 e 34 anos
(_) entre 35 e 39 anos ( ) entre 40 e 44 anos
(_) entre 45 e 49 anos ( ) entre 50 e 54 anos
(_) entre 55 e 60 anos ( ) mais de 60 anos

1.4 Qual a renda pessoal?
(_) até 1 salário mínimo ( ) 1 salário mínimo
(_) entre 1 e 2 ( ) entre 2 e 4
(_) entre 4 e 6 ( ) mais de 6

1.5 Qual a renda familiar, todos da sua casa juntos?
(_) até 1 salário mínimo ( ) 1 salário mínimo
(_) entre 1 e 2 ( ) entre 2 e 4
(_) entre 4 e 6 ( ) mais de 6

1.6 Qual sua fonte de renda?
(_) bolsa família ( ) Trabalho sem carteira assinada
(_) Trabalho com carteira assinada ( ) outras fontes.
(_) Empresário

1.7 Até que série você estudou?
(_) Não sei ler ( ) séries iniciais
(_) Fundamental Incompleto ( ) Fundamental completo
(_) E. médio incompleto ( ) E. médio completo
(_) Superior Incompleto ( ) Superior completo
(_) Pós Lato Sensu ( ) Pós Estricto Sensu

1.8 Todas as crianças desta casa estão na Escola?
(_) Sim ( ) Não

1.9 Algum jovem desta casa abandonou a Escola?
(_) Sim ( ) Não

1.10 Quantos cômodos possui esta casa?
(_) um ( ) dois ( ) três ( ) Quatro ( ) cinco
(_) seis ( ) sete ( ) oito ( ) nove ( ) mais de nove

1.11 Quantas pessoas moram aqui?
(_) um ( ) dois ( ) três ( ) Quatro ( ) cinco
(_) seis ( ) sete ( ) oito ( ) nove ( ) mais de nove

2.1 Minha casa possui água:
0. (_) Não Possi água 1. (_) dos vizinhos
2. (_) de poço com balde 3. (_) da Caema sem tratamento
4. (_) Poço artesiano 5. ( ) da Caema tratada

2.2 A qualidade da agua da minha casa é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

2.3 Qualidade dos serviço de manutenção dos canos de água é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

3.1 Para onde vai o Esgoto desta casa?
0. (_) riacho ou buraco 1. (_) para a força embaixo da casa
3. (_) Fossa do limpa fossa 5. (_) Para o esgoto da Caema

3.2 a qualidade do esgoto é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

3.3 quando chove o escoamento da água é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

4.1 a energia da minha casa é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

4.2 A manutenção da rede elétrica é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

5.1 A iluminação pública do meu bairro é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

5.2 A manutenção dos postes de iluminação pública é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

6.1 Minha rua é de excelente qualidade!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

6.2 A manutenção das ruas é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

7.1 O acesso ao bairro é muito bom, sendo fácil chegar nesse bairro.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

7.2 o trânsito neste bairro fui perfeitamente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

7.3 Acidentes de transito neste bairro são muito raros.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

8.1 A qualidade do transporte público é excelente!
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

8.2 A quantidade e os locais daparadas são excelentes.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

9.1 O serviço de coleta de lixo é excelente.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

9.2. o serviço de limpeza das vias públicas é excelente.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo completamente

10.1 Este bairro é muito seguro.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

10.2 Tenho muito medo de assalto neste bairro.
5. (_) discordo completamente 4. (_) discordo muito
3. (_) discordo um pouco 2. (_) concordo um pouco
1. (_) concordo muito 0. (_) concordo plenamente

10.3 Há muitos roubos de veículos neste bairro.
5. (_) discordo completamente 4. (_) discordo muito
3. (_) discordo um pouco 2. (_) concordo um pouco
1. (_) concordo muito 0. (_) concordo plenamente

10.4 O meu bairro é um dos mais perigosos de imperatriz.
5. (_) discordo completamente 4. (_) discordo muito
3. (_) discordo um pouco 2. (_) concordo um pouco
1. (_) concordo muito 0. (_) concordo plenamente

10.5 No meu bairro morre muita gente por violência.
5. (_) discordo completamente 4. (_) discordo muito
3. (_) discordo um pouco 2. (_) concordo um pouco
1. (_) concordo muito 0. (_) concordo plenamente

11.1 No meu bairro tem um excelente posto de saúde.
5. (_) discordo completamente 4. (_) discordo muito
3. (_) discordo um pouco 2. (_) concordo um pouco
1. (_) concordo muito 0. (_) concordo plenamente

11.2 Eu confio na saúde de Imperatriz.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

11.3 A ambulância de Imperatriz trabalha muito bem e não demora.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

11.4 Sempre que precisei do hospital fui atendido.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

11.5 O atendimento do posto ou do hospital é bom e rápido.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

12.1 Aqui próximo possui creches suficientes.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

12.2 Aqui próximo possui escolas suficiente as crianças.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

12.3 Eu confio na educação escolar que meu filho recebe.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

12.4 os professores da escola são de excelente qualidade.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

12.5 As escolas possuem boa estrutura física.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

13.1 No meu bairro possui praças em perfeito estado de conservação.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

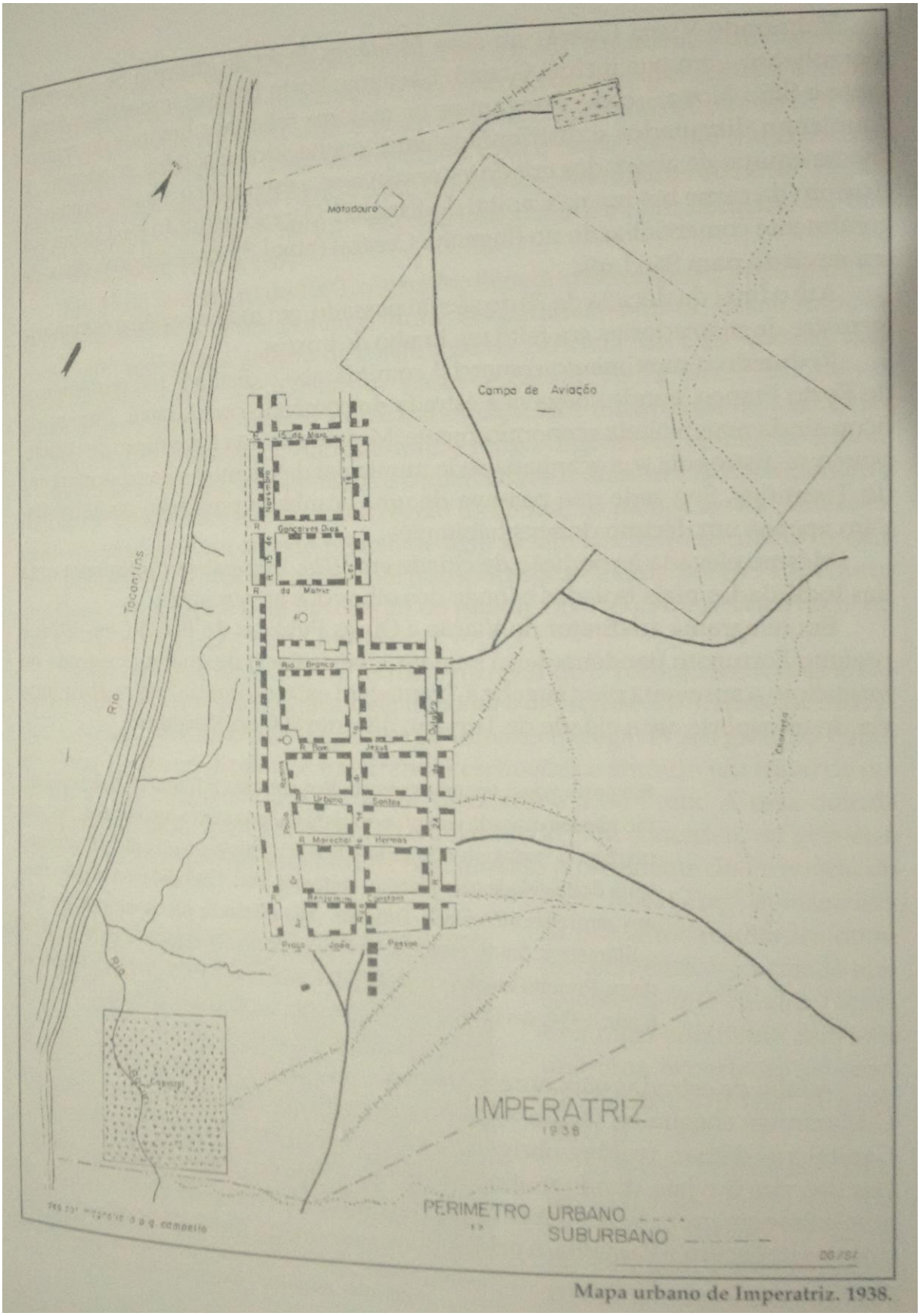
13.2 No meu bairro têm boas estruturas para as praticas esportivas dos jovens.
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

13.3 As praças do meu bairro são bons locais para o lazer
0. (_) discordo completamente 1. (_) discordo muito
2. (_) discordo um pouco 3. (_) concordo um pouco
4. (_) concordo muito 5. (_) concordo plenamente

14. Entre os itens abaixo o que seu bairro precisa mais?
(_) Agua melhor ( ) Esgoto melhor
(_) Energia melhor ( ) Iluminação melhor
(_) Rua melhor ( ) Mais Ruas
(_) Trânsito melhor ( ) Transporte público melhor
(_) Melhor coleta de lixo ( ) Mais segurança
(_) Saúde melhor ( ) Educação melhor
(_) Mais áreas públicas de lazer

15. Possuo titulo definitivo da casa?
(_) Sim ( ) Não

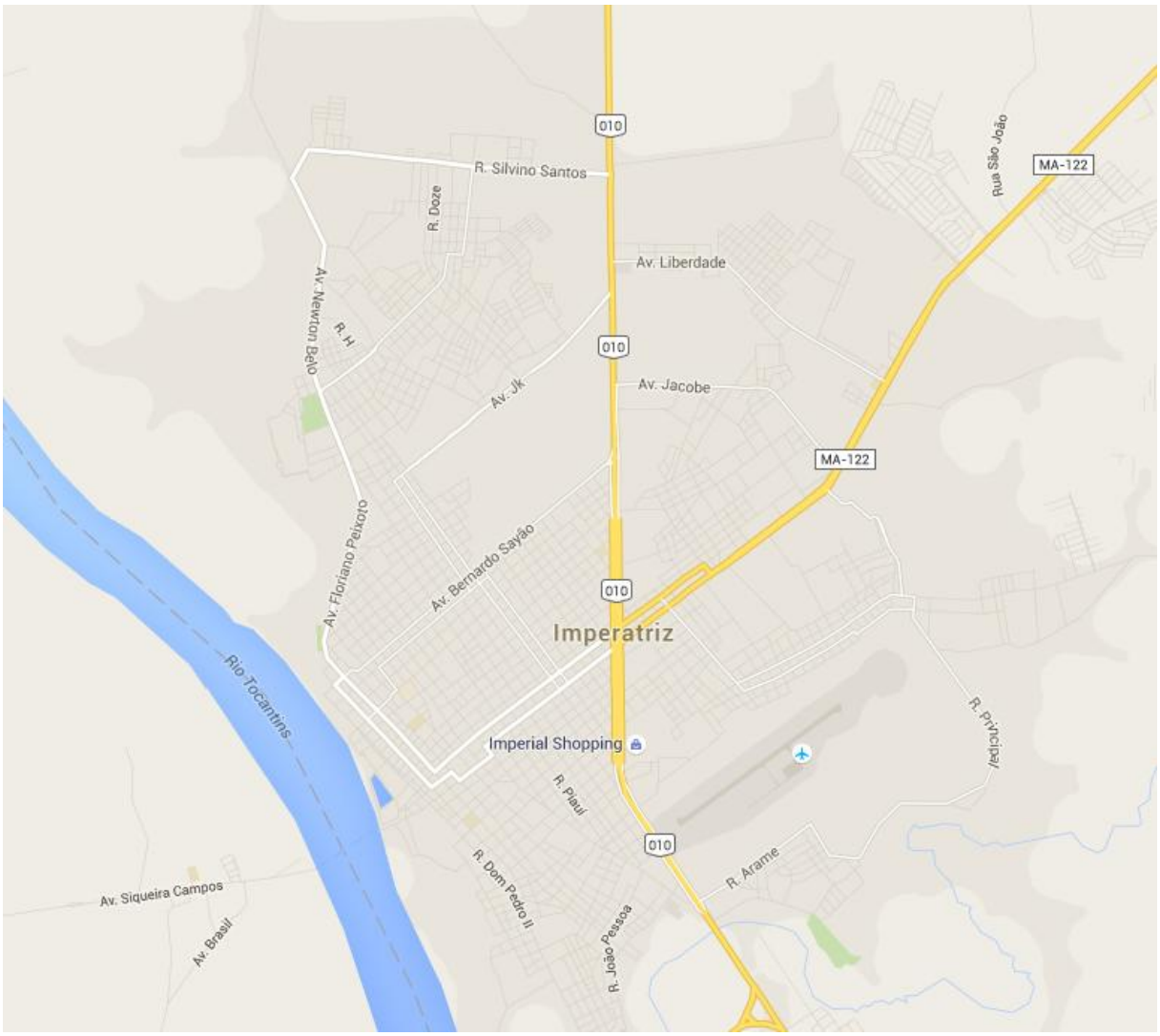
ANEXO 1: MAPA DE IMPERATRIZ EM 1938



Mapa urbano de Imperatriz. 1938.

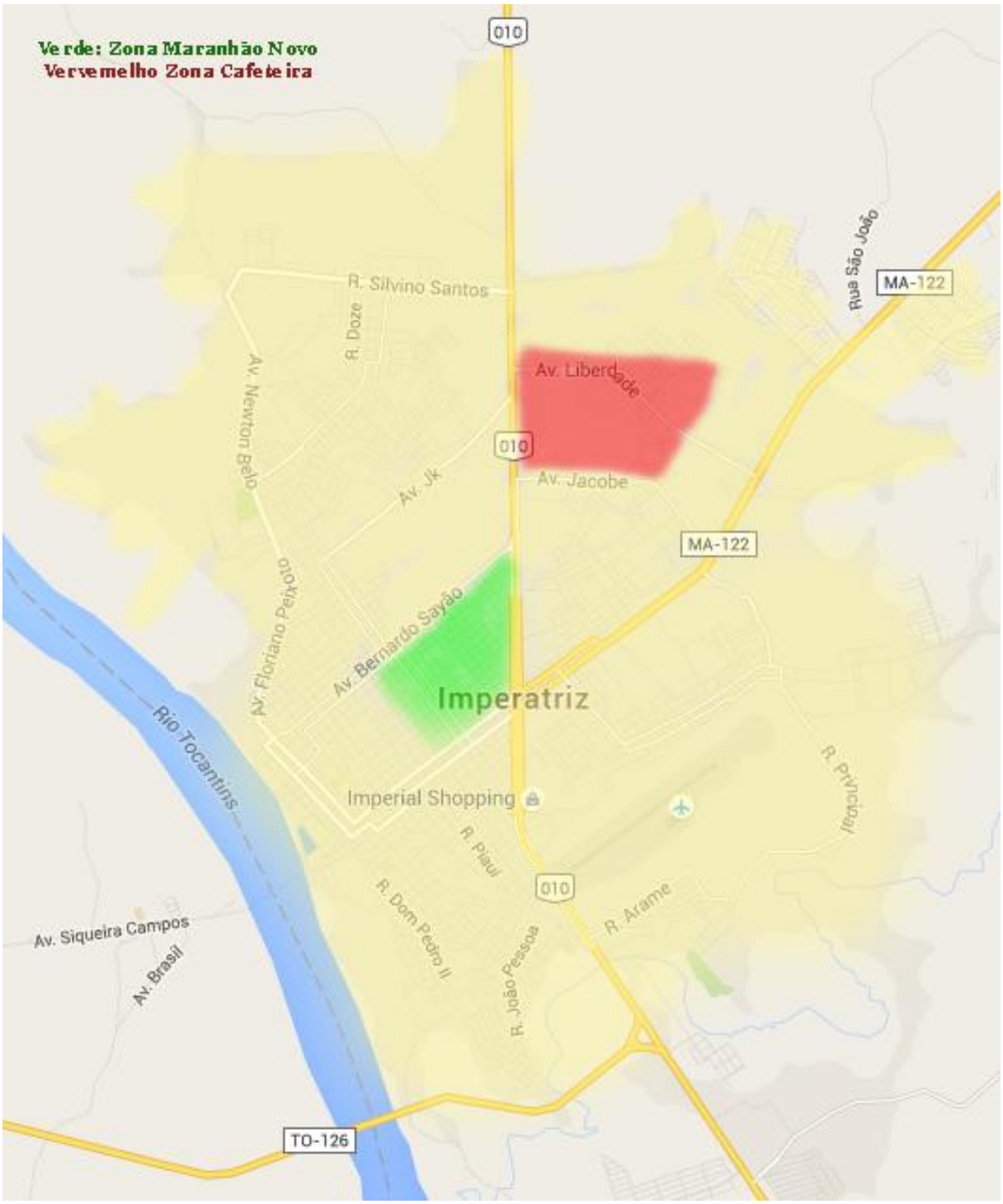
Fonte: Franklin 2012

ANEXO 2: Mapa de Imperatriz.



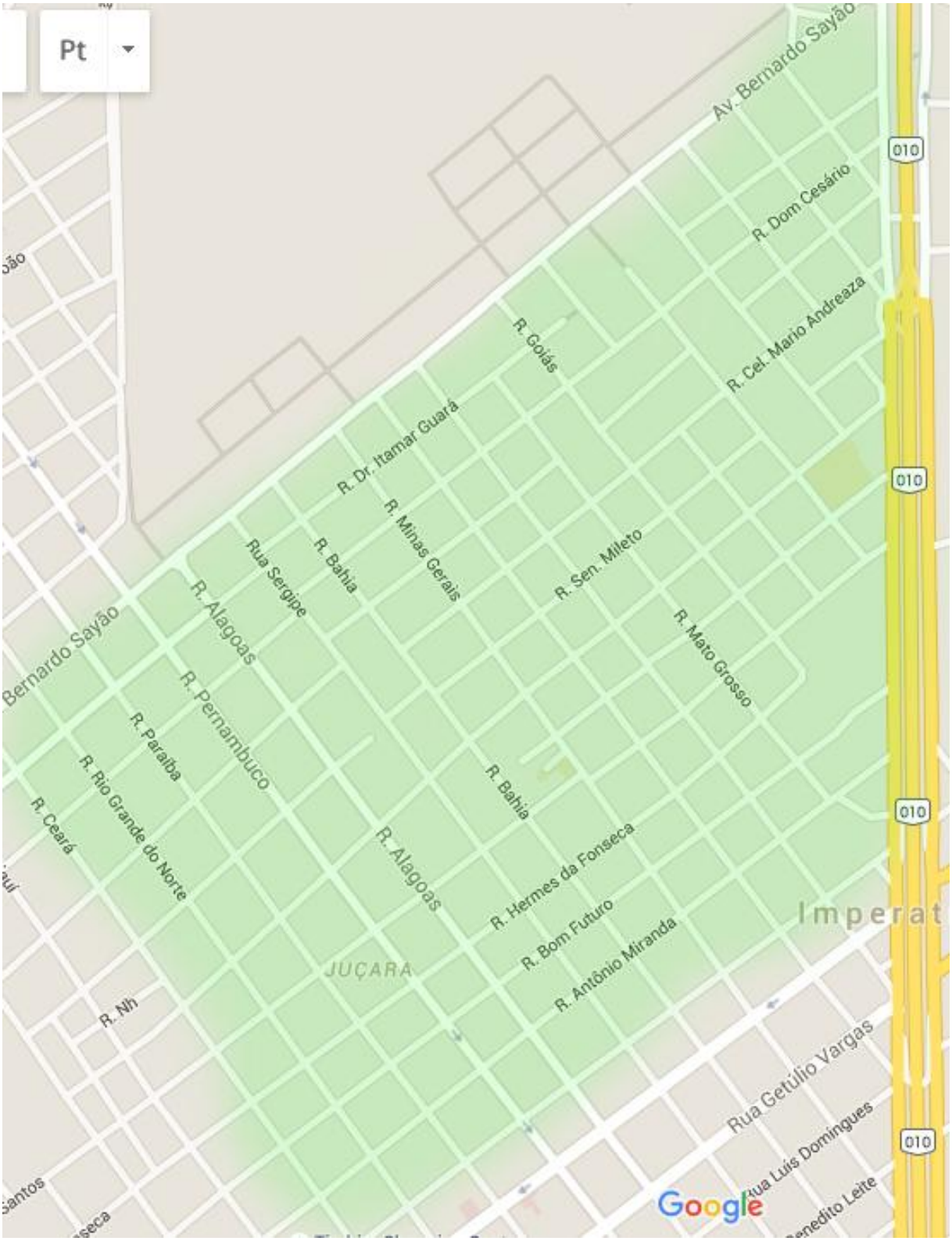
Fonte: Google Maps, 2016

ANEXO 3: Mapa de Imperatriz: Maranhão Novo em Verde, Cafeteira em Vermelho



Fonte: Google Maps
Destaque do autor

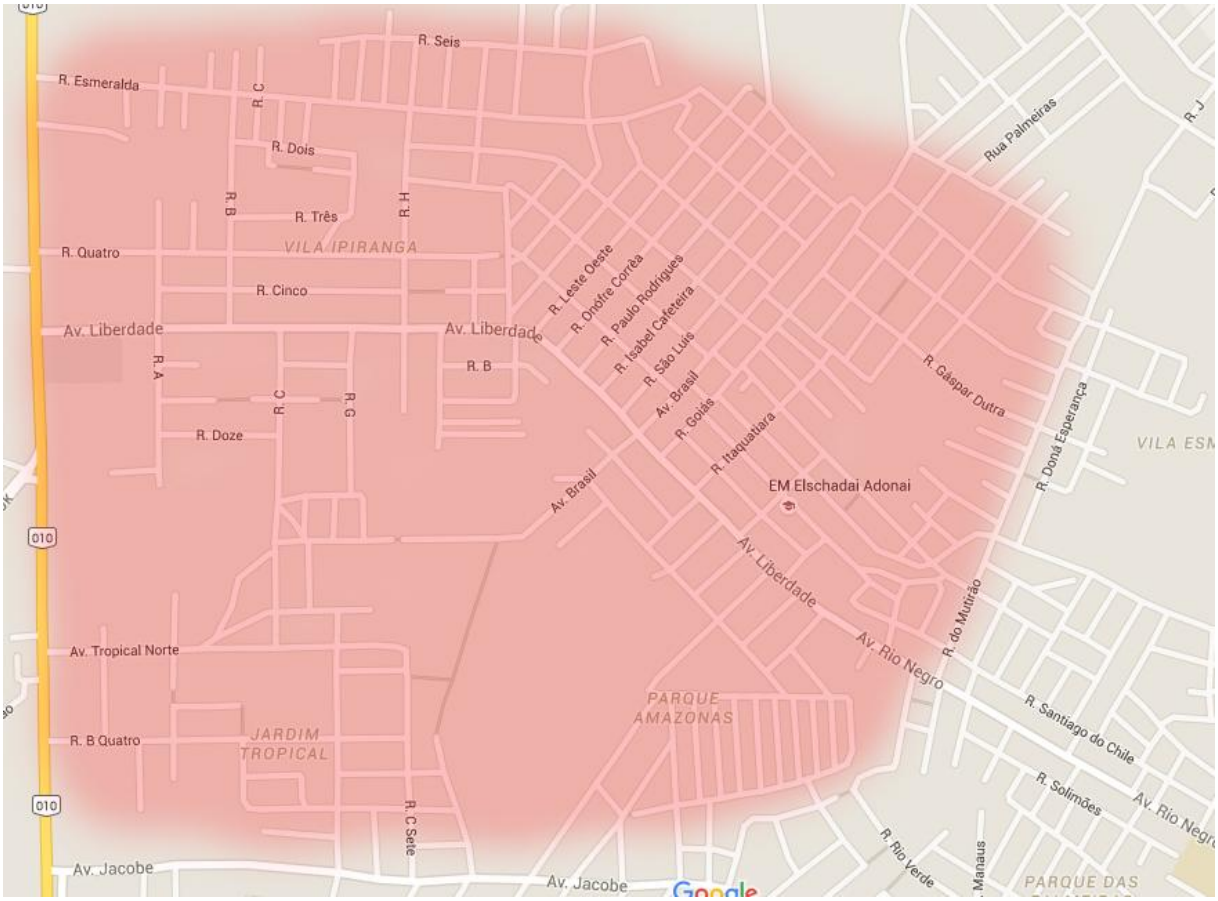
ANEXO 4: Mapa da Zona Residencial Maranhão Novo



Fonte: Google Maps

Destaque do autor

ANEXO 5: Mapa da Zona Especial de Interesse Social Cafeteira



Fonte: Google Maps

Destaque do autor