



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ-UFPI
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação-PRPPG
Coordenadoria Geral de Pesquisa
Centro de Ciências Humanas e Letras-CCHL
Programa de Pós-Graduação em Geografia-PPGGE

**REGIONALIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA: A
CIDADE PLANEJADA E A CIDADE REAL**

Teresina - PI
2016

FREDSON ANDERSON BRITO DE CASTRO

**REGIONALIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA: A
CIDADE PLANEJADA E A CIDADE REAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal do Piauí, para obtenção do título de Mestre em Geografia

Linha de Pesquisa: Estudos regionais e Geoambientais

Orientador: Professor Doutor Antônio Cardoso Façanha

Teresina - PI
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

Nome: CASTRO, Fredson Anderson Brito de

Título: REGIONALIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA: A CIDADE PLANEJADA E A CIDADE REAL

Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Piauí para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Antônio Cardoso Façanha - UFPI
(Presidente)

Prof. Dr. Carlos Sait Pereira de Andrade - UFPI
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Antônio Frederico Vilarinho Castelo Branco - IFPI
(Examinador Externo)

Dedico

Este trabalho

À minha mãe, Maria Brito de Castro, fortaleza e luz da minha vida. A ti eu dedico tudo de bom que construí. Certo de que nem a morte nos afastou. Vou te amar infinitamente.

À minha esposa, Rogéria, companheira em todas horas.

Às minhas irmãs, Renata e Valéria, e ao meu Pai, Francisco das Chagas, que estiveram sempre ao meu lado nos momentos difíceis.

Aos meus cinco rebentos, Isaak, Lara, Lucas, Breno e Letícia, por darem sentido a minha existência e por não me concederem o direito de desanimar.

AGRADECIMENTOS

A presente pesquisa não seria possível, sem o apoio e os desafios que se apresentaram por várias pessoas e situações, por conta disso quero expressar aqui a minha gratidão:

Ao professor Dr. Antônio Cardoso Façanha, pelas valiosas orientações e ensinamentos, pela paciência nos momentos difíceis e pela confiança depositada no projeto;

Ao Prof. Dr. Carlos Sait Pereira de Andrade, pelo encorajamento, por ter sido uma das primeiras pessoas a acreditar na pesquisa e por suas sábias observações durante todo o percurso.

Ao professor Prof. Dr. Antônio Frederico Vilarinho Castelo Branco, pelas contribuições no exame de qualificação e pelas indicações primordiais.

À turma do mestrado (PPGGEO), em especial Geovane e Tailson, pelos ensinamentos e amizade sincera.

Aos meus amigos de infância, Candido Júnior e Alexandre, pelos conselhos e pelas lições de vida.

À minha cachorra Baleia, pelo carinho e latidos de apoio.

Ao cálculo renal e aos quatro procedimentos cirúrgicos que fiz entre janeiro e junho de 2016, por testarem minha perseverança e fé.

“E a cidade se apresenta
Centro das ambições
Para mendigos ou ricos
E outras armações
Coletivos, automóveis,
Motos e metrô
Trabalhadores, patrões,
Policiais, camelôs

A cidade não para
A cidade só cresce
O de cima sobe
E o de baixo desce”

(Chico Science)

RESUMO

Teresina tem passado por importantes transformações socioeconômicas e, conseqüentemente, por significativas mudanças na sua organização espacial. Encontra-se entre as vinte e duas maiores cidades brasileiras. O que torna o ato de planejar e gerir a cidade bastante complexo. Por isso, o conhecimento e a delimitação espacial das várias realidades urbanas, por meio da regionalização, é um importante instrumento de definição de prioridades, subsidiando o planejamento das políticas públicas municipais e a gestão da cidade. Dessa forma, a presente pesquisa pretende analisar a regionalização oficial da cidade de Teresina, à luz do planejamento e da gestão urbana, considerando seus pressupostos, conceitos, critérios e implicações diante da atual organização espacial da cidade, tendo em vista as experiências de outras cidades brasileiras. Em face da necessidade de perceber a complexa realidade urbana de Teresina, em suas múltiplas dimensões, muitas vezes contraditórias e complementares, adotou-se a dialética como método de abordagem, utilizando-se de procedimentos como pesquisa de referencial teórico, pesquisa documental, observações diretas, além de entrevistas semiestruturadas a representantes da Prefeitura Municipal de Teresina, dos movimentos sociais, do legislativo municipal, técnicos da área de planejamento, do setor privado e pesquisadores. Verifica-se, portanto, a necessidade de se refletir sobre o quanto a regionalização oficial da cidade tem acompanhado as transformações socioespaciais pelas quais Teresina tem passado nos últimos 30 anos, tendo em vista o contexto da Geografia urbana nacional, especialmente, pós-constituição e estatuto da cidade, onde são eleitos preceitos como a descentralização administrativa, a democratização da gestão e do planejamento urbano e o cumprimento da função social da cidade, em face das crescentes demandas dos diversos agentes responsáveis pela produção do espaço urbano, notadamente os mais pobres. Diante das discussões propostas em face dos atuais paradigmas do planejamento urbano no Brasil, do cenário do crescimento urbano e das transformações socioespaciais da capital, dos critérios estabelecidos e das distorções verificadas na delimitação espacial das regiões administrativas, bem como das análises comparativas com regionalizações adotadas em várias cidades brasileiras, a presente pesquisa constata que a regionalizações intraurbanas adotadas pela prefeitura municipal de Teresina denotam estar ultrapassadas, necessitando de uma ampla revisão. Tanto no que diz respeito a necessidade de um maior fracionamento dos recortes espaciais, elevando o número de regiões administrativas, como também quanto aos critérios propostos que devem considerar a complexidade do espaço urbano teresinense em suas múltiplas dimensões: geográficas, sociais, econômicas, culturais, históricas e ambientais. Além disso, verifica-se a necessidade de que a regionalização amplie suas finalidades para que possa servir como um instrumento de descentralização, democratização da gestão e do planejamento, buscando o cumprimento da função social da cidade. A pesquisa também constatou que há uma utilização inadequada do termo “zona” quando é empregado para denominar os recortes espaciais visando descentralização administrativa, visto que essa não é uma das finalidades do zoneamento urbano, mas sim da regionalização. O termo “zona” tem sido empregado, historicamente e juridicamente para delimitar formas de uso e ocupação do solo urbano. Enquanto que o termo “região” tem sido para designar unidades espaciais administrativas. Portanto, o que temos em Teresina tanto do ponto de vista legal quanto conceitual para fins de descentralização da gestão e do planejamento, são “regiões” e não “zonas”.

Palavras-chave: Regionalização. Planejamento urbano. Gestão urbana. Cidade. Teresina-PI.

ABSTRACT

Teresina has undergone important socioeconomic changes and, consequently, significant changes in their spatial organization. It is among the twenty-two major Brazilian cities. What makes the act of planning and managing the city quite complex. Therefore, knowledge and spatial delineation of the various urban realities through regionalization, is an important tool for setting priorities, supporting the planning of municipal public policies and management of the city. Thus, this research aims to analyze the official regionalization of the city of Teresina, in the light of planning and urban management, considering its assumptions, concepts, criteria and implications on the current spatial organization of the city, in view of the experiences of other cities Brazilian. Given the need to understand the complex urban reality of Teresina, in its multiple dimensions, often contradictory and complementary, adopted the dialectic as a method of approach, using procedures such as theoretical research, documentary research, direct observations as well as semi-structured interviews with representatives of the City of Teresina, social movements, the municipal legislative, technical planning area, the private sector and researchers. There is therefore the need to reflect on how much the official regionalization of the city has followed the huge socio-spatial transformations which Teresina has spent the last 30 years, given the context of national urban geography, especially post-constitution and status of the city, which are elected precepts as administrative decentralization, democratization of management and urban planning and the fulfillment of the social function of the city, in the face of the growing demands of the agents responsible for the production of urban space, especially the poorest . Before the discussions proposed in the face of the current paradigms of urban planning in Brazil, the scenario of urban growth and socio-spatial transformations of the capital, the established criteria and distortions in the spatial delimitation of administrative regions and the comparative analysis with regionalization adopted in several Brazilian cities, this research finds that intra-urban regionalization adopted by the city hall of Teresina denote be exceeded, requiring a comprehensive review. Both as regards the need for further fractionation of spacial, bringing the number of administrative regions, as well as the proposed criteria to consider the complexity of Teresina urban space in its multiple dimensions: geographical, social, economic, cultural, historical and environmental. In addition, there is the need for regionalization expand its purposes so that it can serve as a tool decentralization, democratization of management and planning, seeking the fulfillment of the social function of the city. The survey also found that there is a misuse of the term "zone" when it is used to denominate the spacial order administrative decentralization, since this is not one of the purposes of zoning, but regionalization. The term "zone" has been used historically and legally to define forms of use and occupation of urban land. While the term "region" has been to designate administrative spatial units. So what we have in Teresina both from a legal point of view as conceptual purposes for decentralization of management and planning are "regions" and not "zones"

Keywords: Regionalization. Urban planning. urban management. City. Teresina-PI.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Rede urbana do Brasil.....	39
Figura 2 – Região de influência de Teresina	41
Figura 3 – Deslocamentos para serviços de saúde.....	42
Figura 4 – Tipologia dos municípios piauienses.....	55
Figura 5 – Outdoor com propaganda de empreendimento imobiliário.....	68
Figura 6 – Placa de sinalização de Trânsito localizada na UFPI Campus Petrônio Portela.....	68
Figura 7 – Modelo hipotético de zoneamento de uso do solo (funcionalista)	78
Figura 8 – Trecho sul do mapa de zoneamento de Teresina.....	79
Figura 9 – Modelo hipotético de zoneamento de prioridades	81
Figura 10 – Regionalização oficial de Teresina, com base na Lei 2.114 de 1992.....	85
Figura 11– Representação da localização estratégica de Teresina (Rodovias)	88
Figura 12 – Cruzamento BR 226 e 316 no trecho urbano sul de Teresina.....	89
Figura 13 – Freguesias, vilas, cidades e missões – século XVIII e XIX.....	92
Figura 14 – Imagem de satélite: encontro dos rios Parnaíba e Poti.....	93
Figura 15 – Miniatura do plano de Teresina -1850.....	94
Figura 16 – Primeira Regionalização da cidade de Teresina - década de 1870.....	100
Figura 17 – Segunda Regionalização da cidade de Teresina -década de 1870.....	102
Figura 18 – Terceira Regionalização da cidade de Teresina - década de 1870.....	104
Figura 19 – Regionalização da cidade de Teresina -década de 1940 e 1950.....	108
Figura 20 – Evolução Urbana de Teresina – 1800-1969.....	118
Figura 21 –Distribuição espacial da densidade demografica de Teresina-década de1960.....	118
Figura 22 – Praça da Integração no Parque Piauí.....	152
Figura 23 – Regiões Administrativas de Belo Horizonte.....	156
Figura 24 – Regionalização de Porto Alegre.....	162
Figura 25 – Regionalização de Curitiba	166

Figura 26 – Planos Regionais de Curitiba.....	168
Figura 27 – Regionalização de Campo Grande.....	171
Figura 28 – Regionalização de Recife.....	174
Figura 29 – Limite entre o Centro e a região Leste	178
Figura 30 – Proximidades da BR 343 - Trecho urbano leste.....	179
Figura 31 – Proximidades da BR 316: limite do Perímetro urbano Sul.....	181
Figura 32 – Perfil do bairro Jacinta Andrade (SEMPPLAN)	183
Figura 33 – Placa informativa indicando a região Centro.....	183
Figura 34 – Placa informativa indicando a região Sudeste e Centro.....	184
Figura 35 – Mapa das Administrações Regionais (ARs).....	188
Figura 36 – Eixos do crescimento urbano de Teresina.....	190
Figura 37 – Limite das regiões administrativas Centro e Sul.....	192
Figura 38 – Mapa da regionalização das SDUs.....	194
Figura 39 – Limite da SDU Centro-Norte e SDU Sul.....	201
Figura 40 – Limite SDU Leste e SDU Sudeste.....	203
Figura 41 – Limite do perímetro urbano Leste.....	204

QUADROS

Quadro 1 – Percurso metodológico.....	21
Quadro 2 – Total de RAs e Subprefeituras no Brasil (2001) -IBGE.....	143
Quadro 3 – A Regionalização nas 25 maiores cidades brasileiras.....	144
Quadro 4 – A Verticalização na região Leste de Teresina.....	179

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução Demográfica de Algumas Capitais-1872-1940.....	31
Tabela 2 – Evolução da Urbanização de Teresina.....	90
Tabela 3 – Administrações Regionais.....	189
Tabela 4 – Regiões administrativas das SDUs.....	195

LISTA DE ABREVIATURAS

ARs - Administrações regionais

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEPAC - Centro Piauiense de Ação Cultural

CEPRO - Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais Do Piauí

CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

FAMCC - Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPPUC - Instituto de Pesquisas Urbanas de Curitiba

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

PDDU- Plano de Desenvolvimento Urbano de Teresina

PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

PDLI - Plano de Desenvolvimento Local Integrado

PET - Plano Estrutural de Teresina

PMT - Prefeitura Municipal de Teresina

PRODATER - Empresa Teresinense de Processamento de Dados

REGIC - Região de Influência das Cidades

RGPs - Regiões de Gestão do Planejamento

RPA`s - Regiões político-administrativas

RPU's - Regiões Participativas Urbanas

SEMDHU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação

SDUs - Superintendências de Desenvolvimento Urbano

SEMPLAN-Secretaria Municipal de Planejamento

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SETUT - Sindicato das Empresas de Transportes Urbanos de Passageiros de Teresina

SIGs - Sistema de Informações Geográficas

SPM - Secretaria do Planejamento Municipal

STRANS - Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UFPI - Universidade Federal do Piauí

UEUs - Unidades de Estruturação Urbana

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 GEOGRAFIA URBANA E URBANIZAÇÃO	27
2.1 A urbanização brasileira.....	28
2.2 A urbanização no Piauí.....	35
2.2.1 O papel de Teresina na rede urbana.....	38
2.3 Cidade e Urbano: distinções e semelhanças.....	43
3. AS PALAVRAS DA CIDADE: ZONA E REGIÃO.....	57
3.1 Conceitos de região e regionalização.....	57
3.2 Zona e Região na cidade: conceitos complementares ou excludentes?.....	67
4 REGIONALIZAÇÕES INTRAURBANAS E O DESAFIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: CRITÉRIOS, TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS.....	87
4.1 Formação histórico-territorial da cidade	91
4.2 Evolução do planejamento e da regionalização na produção do espaço urbano de Teresina.....	96
4.2.1 Da fundação da nova capital a década de 40 do século XX	99
4.2.2 Do Pós Segunda-guerra aos anos 70: Planos diretores e Crescimento urbano.....	109
4.2.3 Dos anos 80 aos anos 90: reforma urbana e politização dos planos diretores.....	122
4.2.4 O período pós-estatuto da cidade e a difusão dos planos diretores participativos.....	132
5 O PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DA CIDADE DE TERESINA: PLANEJAMENTO URBANO E REGIONALIZAÇÃO	141
5.1 Os critérios e a importância da regionalização intraurbana	148
5.2 A regionalização como instrumento de planejamento e de gestão democrática das cidades	152
5.3.A Regionalização de Belo Horizonte: “territórios de gestão compartilhada”..	155
5.4 A Regionalização de Porto Alegre: “as regiões de gestão do Planejamento”	161

5.5 A Regionalização de Curitiba: “as administrações regionais”.....	166
5.6 A Regionalização de Campo Grande: “as regiões urbanas”	170
5.7 A Regionalização de Recife: “as regiões político-administrativas”.....	173
6 A REGIONALIZAÇÃO OFICIAL DA CIDADE DE TERESINA: GÊNESE, CRITÉRIOS E IMPASSES.....	176
6.1 A Regionalização Planejada e a Regionalização Real.....	176
6.2 Critérios e impasses da regionalização da SDU.....	199
7. CONCLUSÃO.....	208
8. REFERÊNCIAS.....	213
9. APÊNDICES.....	218

INTRODUÇÃO

As cidades nasceram há cerca de 5.000 anos, porém, o processo urbano como um fenômeno intenso e de repercussão global é recente, tendo sido a Revolução Industrial ocorrida na Europa no século XVIII, o marco definitivo. Nesse mesmo período tem início a fase industrial do capitalismo, tornando-se a cidade o palco principal de sua reprodução e da vida social.

Dessa forma, a sociedade, gradativamente, vai deixando de ser agrária e rural e passa a ter cada vez mais sua organização socioespacial¹ em bases urbana e industrial. Tal fato induziu ao êxodo rural da população, provocando assim, o crescimento urbano e urbanização nas diversas partes do mundo.

No caso do Brasil, o processo urbano intensificou-se no período pós-Segunda Guerra, oriundo de um capitalismo dependente, que procurou modernizar a economia, mas que não se preocupou com a resolução dos problemas sociais ora existentes. Sendo assim, a “modernização conservadora” do País acelerou a urbanização na mesma proporção que intensificou os problemas, e as cidades cresceram muito mais do que sua capacidade de gerar emprego, renda, infraestrutura e qualidade de vida.

Eclodiram no Brasil, especialmente a partir da década de 1960, iniciativas governamentais no sentido de adotar mecanismos de planejamento e gestão urbana, na tentativa de promover maior controle e organização da cidade em face do acelerado crescimento do espaço urbano. Dentre essas medidas, está a criação dos planos diretores e o estabelecimento das regionalizações intraurbanas. A propósito do emprego do termo, “regionalização intraurbana”, prefere-se adotá-lo para designar o instrumento de planejamento que propõe recortes espaciais no âmbito da cidade, como forma de intervenção estatal na organização espacial urbana, visando maior descentralização da gestão e maior eficiência das políticas públicas e de planejamento.

Inserida nesse contexto, a cidade de Teresina tem passado por importantes transformações socioeconômicas e, conseqüentemente, por significativas mudanças na sua organização espacial. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), a capital do Piauí possui cerca 844 mil habitantes e encontra-se entre as vinte e duas maiores cidades brasileiras.

¹ Nessa pesquisa emprega-se o termo “socioespacial” sem hífen com base nas ideias de Igor Catalão no artigo *Socioespacial ou sócio-espacial: continuando o debate*. Nesse trabalho o autor considera essa a forma mais correta de se referir a esse termo como sinônimo de espacial, destacando o caráter social da produção do espaço.

Especialmente, a partir da década de 1970, Teresina despontou como um grande centro comercial e de serviços no Nordeste ocidental, ao tempo em que a população do município quadruplicou, concentrando-se enormemente no sítio urbano, que por sua vez, sofreu grandes alterações e expansão.

Assim, em pouco tempo, surgiram de forma rápida e desordenada, várias vilas e bairros na cidade. Além disso, a localização em um importante entroncamento rodoviário, que interliga o Norte e o Nordeste do País, fez com que Teresina intensificasse sua atividade industrial, comercial e de serviços. Por conseguinte, grandes empreendimentos públicos e privados chegaram à capital e impuseram novos padrões espaciais, sociais e até culturais.

Todos esses fatores tiveram e tem repercussão direta na (re) organização espacial da capital. No entanto, parece não ter havido por parte do estado, na mesma velocidade da urbanização, a implementação efetiva de mecanismos de planejamento e gestão urbana capazes de amenizar ou organizar esse processo, especialmente no que diz respeito às correções das desigualdades socioeconômicas.

Esse cenário tem levado os pesquisadores, as instituições, os movimentos sociais e o próprio Estado a discutir mecanismos e ações capazes de responder às demandas e conflitos provocados pelo processo de urbanização. Um desses instrumentos conforme já supramencionado é a regionalização.

De acordo com Lei Orgânica do município de Teresina e a Lei 2.114, de 10 de fevereiro de 1992, a cidade está organizada em cinco regiões administrativas: Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro. Com base nesses instrumentos legais, observa-se que os critérios delimitadores das regiões administrativas da cidade são principalmente: o agrupamento de bairros, a contiguidade espacial e a posição geográfica. Além disso, também é considerada a população absoluta de cada regional, que deve ser superior a 10% da população do município, conforme estipula o artigo 130 e 131 da lei orgânica de Teresina.

Por outro lado, em dezembro de 2000 por meio da Lei nº 2.960, foram criadas as Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs), com o objetivo, em tese, de executar de forma descentralizada as políticas públicas referentes aos serviços urbanos básicos, fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, habitação e urbanismo, observando o planejamento municipal. Medida essa que, indiretamente, acabou por implementar uma nova regionalização para Teresina, visto que propôs uma configuração espacial baseada em quatro recortes territoriais para a cidade: Centro-norte, Sul, Leste e Sudeste. Mantendo os mesmos critérios de delimitação espacial já mencionados.

No entanto, percebe-se que além de discrepâncias entre a regionalização oficial da cidade adotada em 1992, que delimita a cidade em cinco regiões administrativas, e a regionalização estabelecida pelas SDU's, que propõe quatro recortes espaciais. Ambas são adotadas pelos diversos setores da sociedade teresinense, inclusive órgãos municipais, visando descentralização administrativa conforme supramencionado, o que indica haver duas regionalizações com o mesmo propósito no âmbito municipal, mas com recortes espaciais diferentes.

Essa situação aponta indícios de incoerência e divergências entre os próprios órgãos da Prefeitura Municipal de Teresina, o que pode provocar distorções no que diz respeito ao planejamento urbano e a gestão da cidade, impactando, conseqüentemente, nas políticas públicas e serviços oferecidos a população

O que se observa em cidades como Belo Horizonte, Fortaleza, São Paulo, Campinas, Curitiba, Porto Alegre, entre outras, é que há uma tendência para um maior fracionamento do espaço urbano como instrumento de planejamento e descentralização administrativa, visando, em tese, maior capacidade de gestão e resolutividade dos problemas e demandas da cidade.

Na contramão desse raciocínio, em Teresina foram criadas quatro SDUs, número menor que a quantidade de regionais administrativas de 1992, sendo uma SDU para cada região administrativa, excetuando-se as regiões Centro e Norte que são administradas por uma só SDU, a Centro-norte. O que parece contrariar os novos preceitos de planejamento e gestão das cidades que estão assentados em ideais como de descentralização administrativa, planejamento e gestão democrática e cumprimento da função social da cidade, pressupostos esses esculpidos no Estatuto da Cidade e na própria Constituição Federal. Ademais, observa-se um nítido descompasso, pois a cidade planejada e regionalizada parece não acompanhar o enorme crescimento horizontal, vertical, populacional e as novas dinâmicas da cidade real nas três últimas décadas.

Sendo assim, diante das análises de textos bibliográficos, legislação urbanística e documentos institucionais de cidades já mencionadas, é possível identificar a necessidade de rever os critérios ora estabelecidos na regionalização oficial de Teresina, visto que apenas aspectos quantitativos, físicos ou de contigüidade denotam não serem suficientes para abarcar uma realidade tão complexa quanto à dos grandes centros urbanos, nos quais Teresina também se insere.

Vários autores, bem como os planos diretores e demais instrumentos institucionais e legais de várias cidades pesquisadas, indicam que outros fatores de ordem econômica, social, urbana, ambiental e política devem ser considerados nas propostas de regionalizações

intraurbanas tais como: indicadores de qualidade de vida, mobilidade, conhecimento do território e das relações existentes, percepção do sentimento de pertencimento da população em relação ao seu território, entre outros. O que se observa é que tais aspectos não são considerados na atual regionalização de Teresina, o que denota a necessidade de sua revisão.

Um exemplo concreto dessa necessidade pode ser percebido nas propagandas publicitárias de alguns empreendimentos imobiliários recém-lançados na capital. Tais empreendimentos localizam-se oficialmente na região Sudeste de Teresina e fazem alusão, em suas campanhas publicitárias, a essas áreas como se estivesse na região Leste da cidade, demonstrando que a dinâmica dos agentes imobiliários não leva em consideração os limites formais estabelecidos na regionalização oficial da cidade.

Além da necessidade de rever os critérios e os recortes territoriais estabelecidos na regionalização da cidade, outro ponto importante nessa pesquisa refere-se à reflexão sobre a utilização do termo “zona” em detrimento do termo “região”, no que diz respeito aos recortes espaciais delimitados na cidade com finalidade de descentralização administrativa, visto que na legislação municipal que trata do assunto é empregado o termo “região” e/ou “regional administrativa” e não o termo “zona”.

É notória a utilização da palavra “zona” nos mais diversos seguimentos da sociedade e níveis de conhecimento, inclusive no âmbito acadêmico e institucional, visando denominar os grandes recortes territoriais estabelecidos na regionalização oficial da cidade de Teresina. Senão vejamos, na imprensa televisa é o termo zona que impera; nas campanhas publicitárias, nos documentos institucionais, nas placas oficiais e informativas de trânsito também é o termo “zona” que é empregado, conforme será demonstrado no decorrer da presente pesquisa.

Ocorre que as “zonas” da cidade são definidas a partir de um zoneamento urbano, que em Teresina está regulamentado pela Lei Complementar nº 3.560, de 20 de outubro de 2006, e não tem finalidade de descentralização administrativa. Na verdade, o zoneamento urbano se constitui em um instrumento normativo de ordenamento territorial que trata da diferenciação espacial urbana quanto às formas de uso e ocupação do solo. Ou seja, as zonas se constituem em recortes espaciais delimitados visando, geralmente, cumprir funções específicas quanto ao uso e ocupação do solo urbano, por exemplo: as zonas residenciais, as zonas industriais, as zonas comerciais, entre outras.

Dessa forma, acredita-se que quando se utiliza as expressões “zona Sul” ou “zona Leste” de Teresina, não se está empregando esse termo no sentido de delimitação espacial para o uso e ocupação do solo, mas sim no sentido de “região administrativa”. Situação essa que se verifica também em várias cidades brasileiras e será melhor explicitado em momento

oportuno na presente pesquisa. O que reforça a importância de se promover uma reflexão sobre a utilização adequada dos conceitos de região, regionalização, zona e zoneamento no âmbito das cidades.

Diante do que foi exposto, torna-se imprescindível analisar, à luz dos preceitos de planejamento e da gestão urbana, o processo de regionalização da capital piauiense, bem como investigar os seus pressupostos, sua viabilidade diante do atual contexto e que implicações e ou conflitos foram gerados em função dos conceitos, critérios e recortes espaciais estabelecidos.

Por outro lado, é preciso discutir como essa temática tem sido tratada nos planos diretores da cidade ao longo dos anos, além de outros documentos institucionais e legais. Deste modo, tendo por base as experiências de outras cidades brasileiras, é importante refletir sobre que outros critérios ou diretrizes que podem nortear uma nova regionalização da cidade de Teresina.

Portanto, a presente pesquisa espera contribuir para uma melhor compreensão sobre a nova dinâmica da organização espacial de Teresina, identificando agentes e intencionalidades no processo de regionalização da cidade e assim favorecer a otimização da aplicação das políticas públicas e serviços essenciais urbanos às comunidades, acarretando também em uma maior facilidade na identificação de distorções e desigualdades na cidade de Teresina, contribuindo para o cumprimento da função social da cidade.

Ressalte-se que a presente pesquisa também nasce da inquietação pessoal do pesquisador quanto ao fato de ter percebido que o bairro Redenção, onde nasceu e se criou, segundo a regionalização das regionais administrativas de 1992, pertencia à regional Centro enquanto que para a regionalização das SDUs pertence a região Sul, ao tempo em que graves problemas sociais urbanos surgiram ou se agravaram.

Essa provável contradição gerou um sentimento de desconfiança de que há algo que destoa entre a cidade que se diz planejada na propaganda oficial e a cidade real, que se vive cotidianamente, bem como entre a regionalização utilizada como artifício, como instrumento político e a regionalização como fato concreto. Por esse motivo, torna-se necessário investigar esse processo, seus pressupostos e sua importância na organização socioespacial da cidade.

Verifica-se, portanto, a necessidade de se refletir sobre o quanto a regionalização oficial da cidade tem acompanhado as enormes transformações socioespaciais pelas quais Teresina depara-se nos últimos trinta anos. Sugere-se que o crescimento populacional e urbano de Teresina gerou uma necessidade cada vez maior de aproximação entre as políticas de gestão, o planejamento urbano e a população e o seu direito à cidade. Por isso acredita-se

que a regionalização da cidade se reveste cada vez mais em instrumento político e social que pode servir como um elo que viabiliza a maior integração entre o Estado e as pessoas.

Nesse sentido, ressalta-se que a presente pesquisa pode representar uma importante contribuição para a compreensão da atual organização socioespacial da cidade de Teresina sob a ótica do processo de regionalização, visto aqui como instrumento fundamental para o planejamento e a gestão urbana, proporcionando assim, maior facilidade na identificação de distorções e desigualdades, servindo como mediador do direito à cidade e a democratização da gestão estabelecidos na carta constitucional e no Estatuto da Cidade.

Os resultados obtidos na pesquisa podem contribuir também para ampliar o debate acadêmico, no âmbito da Geografia Urbana, acerca do planejamento e da gestão da cidade, bem como dos conceitos, pré-conceitos e paradigmas ligados à ideia de região e regionalização, zona e zoneamento urbano.

Considerando as perspectivas anteriormente analisadas, levanta-se como questão mediadora da pesquisa: a regionalização oficial de Teresina, à luz dos preceitos de planejamento e gestão urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal, está em consonância com a atual organização socioespacial da cidade?

Como forma de subsidiar a resolução da questão central que norteia essa pesquisa, formula-se algumas questões complementares que se coadunam como os objetivos específicos levantados: Que elementos contribuem para a organização espacial de Teresina? Como ocorreu o processo de urbanização e expansão urbana na capital? Qual a importância da regionalização da cidade para o planejamento e a gestão urbana? Levando em conta os planos diretores, como se deu o processo de regionalização intraurbana teresinense? Que interesses e critérios determinaram a proposição da regionalização atual de Teresina? Quais as principais mudanças na dinâmica da cidade possibilitadas pela política de regionalização? Quanto à regionalização, visando a descentralização administrativa da cidade, o termo mais adequado é “zona” ou “região”?

Diante das questões levantadas constituiu-se como a hipótese principal da pesquisa a de que a regionalização das SDU's, adotada pela Gestão pública Municipal de Teresina não atende a atual organização socioespacial da cidade, tendo em vista as transformações socioeconômicas e espaciais ocorridas a partir da década de 1980, resultando em um enorme crescimento urbano na capital e em novas dinâmicas territoriais e sociais que contradizem o atual modelo de regionalização adotado.

Por outro lado, os atuais paradigmas de planejamento e gestão urbana esculpidos na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades suscitam a necessidade de maior

descentralização administrativa das cidades, bem como a adoção de mecanismos eficazes de planejamento e gestão democrática. O que acarreta o surgimento de hipóteses secundárias, no sentido de que é necessário regionalizar a cidade de Teresina em unidades espaciais menores para que se possa efetivamente possibilitar uma maior participação popular na gestão da cidade e a garantia do cumprimento da sua função social. Note-se que esses preceitos, ao contrário do que ocorre em Teresina, tem sido adotado por importantes cidades do País tais como Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Recife, conforme já mencionado.

Outra hipótese complementar é a de que o termo “zona” vem sendo utilizado de forma equivocada em Teresina quando é empregado para denominar os grandes recortes espaciais da cidade visando descentralização administrativa. Sendo correto, portanto, a utilização do termo “região” ou “regional administrativa”.

Também com base no cenário já projetado levanta-se ainda outra hipótese no sentido de que não há por parte da Prefeitura de Teresina uma política de regionalização visando melhorar o planejamento e a gestão do território da cidade. Dessa forma, a pesquisa sugere que a regionalização exerce influência na vida das pessoas, repercutindo na esfera social, cultural, econômica e até política. Tanto no que diz respeito ao acesso aos serviços e às políticas públicas como às estratégias territoriais de empresas e órgãos públicos na cidade.

Em face dos problemas e hipóteses levantadas a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a regionalização oficial da cidade de Teresina, à luz do planejamento e da gestão urbana, considerando seus pressupostos, conceitos, critérios e implicações diante da atual organização socioespacial da capital, tendo em vista as experiências de outras cidades brasileiras.

Os objetivos específicos da pesquisa são: Compreender o processo de organização e expansão da cidade em Teresina; discutir o processo de regionalização de Teresina a partir de seus planos diretores e demais dispositivos legais e institucionais, levando em conta os conceitos empregados, os critérios e objetivos estabelecidos; fazer um comparativo da regionalização adotada em Teresina com outras regionalizações intraurbanas brasileiras; avaliar os interesses e conflitos resultantes das regionalizações adotadas na cidade que determinam a sua configuração espacial.

Visando dar suporte à resolução dos problemas, hipóteses e objetivos buscados nessa pesquisa, o arcabouço metodológico parte do pressuposto de que em se tratando de ciência, dentre os seus vários conceitos e definições, algumas palavras são recorrentes, tais como: conhecimento, sistematização, conjunto, método, problema, investigação. Nesse sentido, Lakatos e Marconi (2007, p. 80), destacam que a ciência, além de ser “uma sistematização de

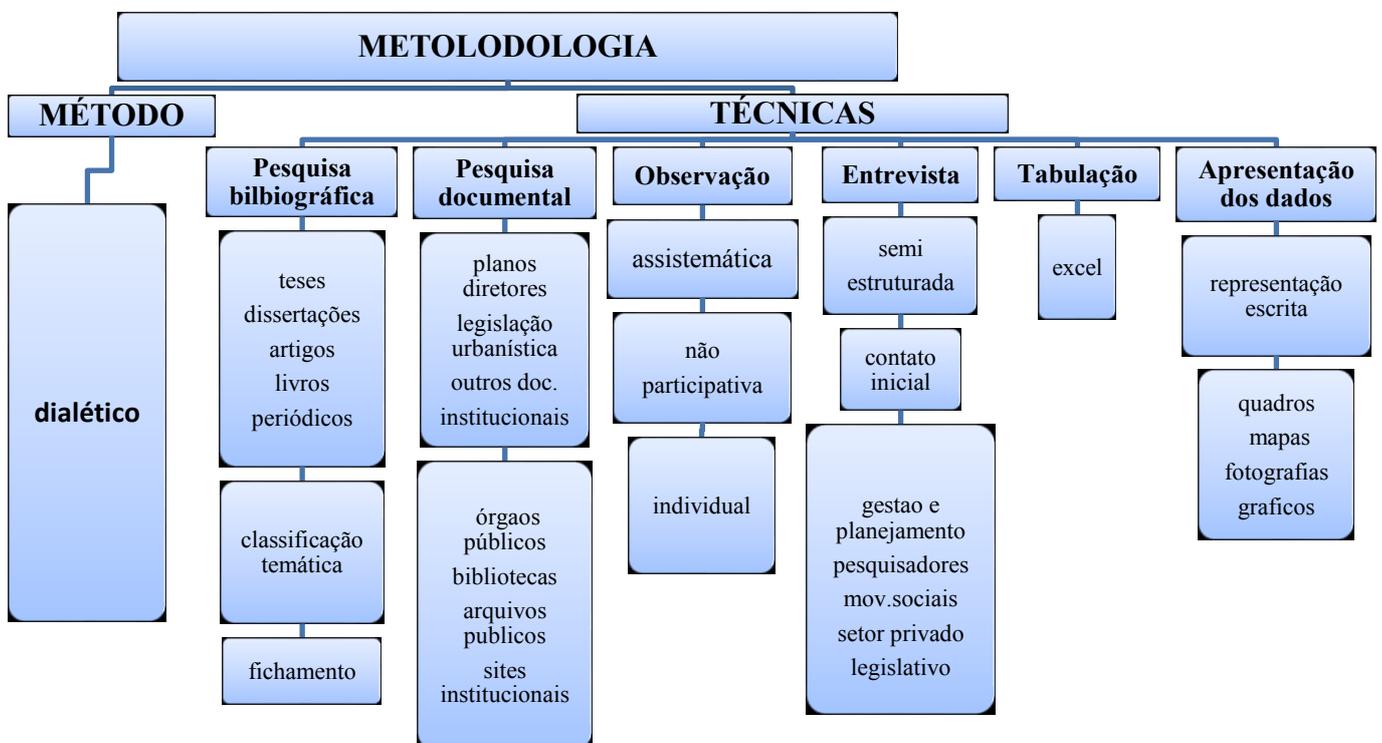
conhecimentos, é um conjunto de proposições logicamente correlacionadas sobre o comportamento de certos fenômenos que se deseja estudar. ”

Nesse estudo, partimos da concepção de ciência como um conjunto de conhecimentos sistematizados sobre um fenômeno, produzido com rigor, com método e moldado a partir da inquietação, da investigação sobre um problema, na tentativa de superá-lo, visando atender uma necessidade, sobretudo, coletiva.

Sendo assim, a presente pesquisa tem caráter exploratório, considerando os objetivos delineados e a necessidade de ampliar as informações sobre o tema proposto, tendo em vista ainda, a possibilidade de mudança no enfoque dado a essa temática até então.

A metodologia compreende os métodos e as técnicas de pesquisa. Os métodos correspondem ao meio, ao veículo com o qual a pesquisa procurará atingir seus objetivos e desvendar os problemas levantados. Já as técnicas de pesquisa visam levantar informações sobre o objeto pesquisado. Constituindo-se em instrumentos de coleta que buscam dar sustentação ao estudo proposto. Nesse sentido, formulou-se um quadro com a trajetória metodológica da pesquisa.

Quadro 01: Percurso metodológico



Dessa forma, apresenta-se como método de abordagem para essa pesquisa a dialética, tendo em vista a necessidade de perceber a complexa realidade urbana, em suas múltiplas dimensões, muitas vezes contraditórias e complementares.

Ainda que, segundo Prodanov e Freitas (2013), o método dialético deva ser empregado em pesquisa qualitativa, visto ser um método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade, pois considera que os fatos não podem ser revelados fora de um contexto social, político, econômico etc., a pesquisa aqui proposta também pretende fazer análises quantitativas da problemática de estudo, como por meio da confecção de tabelas e quadros com informações sobre as regionalizações adotadas em outras cidades brasileiras, o que possibilitará fazer uma comparação com a regionalização adota em Teresina, principalmente quanto aos recortes espaciais e seus critérios delimitadores.

Portanto, a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. Por outro lado, como a dialética privilegia as mudanças qualitativas, opõe-se naturalmente a qualquer modo de pensar em que a ordem quantitativa se torne norma (GIL, 2008, p.14).

Para que seja possível atingir os objetivos delineados na pesquisa, além da definição de um método que seja coerente com o objeto da pesquisa, é preciso empregar uma série de procedimentos e ou instrumentos, tendo em vista a obtenção e o levantamento de informações para nortear a pesquisa, são as chamadas técnicas de pesquisa. Dentre esses procedimentos metodológicos destacamos nessa pesquisa a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo.

Iniciamos o estudo com a pesquisa bibliográfica, que se caracteriza por ser baseada em fontes secundárias como: levantamento e fichamento de obras compostas por livros, artigos de periódicos científicos, dissertações, teses, boletins, mapas, além de sites de instituições não governamentais como o observatório das metrópoles e governamentais como IBGE e da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN).

Essa técnica permite que se possa saber em que estado se encontra o problema, que trabalhos já foram realizados a respeito e quais as opiniões preponderantes sobre o assunto. Como também que se estabeleça um modelo teórico de referência que auxiliará na determinação das variáveis e elaboração do plano geral da pesquisa

Outro procedimento metodológico basilar dessa dissertação foi a pesquisa documental, caracterizada pela coleta de dados primários baseada em documentos, escritos ou não escritos.

Provenientes de arquivos públicos (municipais, estaduais, nacionais), arquivos particulares (domicílios e instituições privadas) ou fontes estatísticas (órgãos particulares e oficiais).

Destacando-se no presente estudo documentos obtidos a partir de visitas técnicas realizadas junto a órgãos como a SEMPLAN, onde foi possível ter acesso aos planos diretores da capital desde 1969; a Câmara municipal de Teresina, onde foi obtida e analisada a legislação municipal do período de 1948 a 2015; e por fim, o arquivo público municipal, onde foi feita uma análise dos relatórios da administração e da legislação municipal do período de 1916 a 1945.

Os documentos pesquisados foram filtrados, classificados e analisados com base na temática e no seu potencial de dar resposta aos objetivos e problemas levantados na pesquisa, tendo prioridade os que versavam sobre regionalização, planejamento, gestão urbana, formação histórico-territorial, urbanização e organização espacial da cidade de Teresina.

Quanto à documentação direta, ou seja, o levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem, como forma de complementar as análises teóricas, foram realizadas observações de campo nos seguintes locais: Avenida Alameda Parnaíba, BR 316 no trecho urbano sul, BR 343 (nos trechos urbanos sul, sudeste e leste), Avenida Cajuína, Avenida Miguel Rosa e Avenida Joaquim Ribeiro. Locais esses escolhidos em face de serem áreas limítrofes estabelecidas nas regionalizações analisadas nessa pesquisa. Além disso, foi realizado levantamento fotográfico nos diversos recortes espaciais da cidade verificando o emprego dos termos “zona” e “região” pelas campanhas publicitárias das empresas privadas, nas placas informativas e de trânsito dos diversos órgãos oficiais do município.

Dessa forma, as pesquisas de campo foram constituídas por observações que permitiram a identificação de características relevantes para o estudo. Utilizando-se de procedimento como a observação, a entrevista e registro fotográfico, visando dar maior representatividade as possíveis respostas em face dos problemas levantados.

Quanto as entrevistas, estas ocorreram de forma semiestruturada, tendo por base os objetivos e a problemática de estudo proposto, foram realizadas junto a um universo composto por 07 entrevistados, representantes dos cinco seguimentos que, conforme indicou a pesquisa bibliográfica e documental, são os agentes que mais interferem ou influenciam a organização espacial da cidade.

Sendo eles, o da gestão e planejamento municipal, formado por um gestor da superintendência de desenvolvimento urbano, e um técnico da SEMPLAN. O jurídico-legislativo, composto por um chefe de gabinete de um vereador do partido dos trabalhadores. O seguimento dos pesquisadores, que foi composto por um professor do curso de arquitetura

da universidade federal do Piauí(UFPI). Além disso, foram entrevistados dois representantes dos movimentos sociais, sendo um presidente de associação de moradores, que faz parte da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMMC) e um representante da Federação das Entidades Comunitárias do Estado do Piauí (FECEPI). Também foi entrevistado um representante do setor privado, composto por um gerente de um grupo de empresas do setor imobiliário que atua em Teresina.

Para cada seguimento de entrevistados formulou-se um roteiro com questões gerais e específicas, que versavam sobre regionalização, planejamento e gestão urbana em Teresina, visando atender as demandas do presente estudo e confrontar as diferentes visões apresentadas com a fundamentação teórica e a análise das outras fontes de obtenção de dados presentes na pesquisa. As informações colhidas durante as entrevistas foram selecionadas conforme a importância quanto as temáticas abordadas e inseridas no texto ao longo dos capítulos e as discussões propostas.

Constituíram técnicas para análise dos dados, a representação cartográfica das informações em associação com gráficos, tabelas e a formulação de quadros que foram interpretados em associação com imagens e leituras dos teóricos, visando subsidiar a elaboração da dissertação.

É importante destacar a enorme dificuldade durante toda a pesquisa em se conseguir, informações, dados, mapas, textos, documentos institucionais e legislação urbanística que verse sobre a temática em Teresina, o que mostra a deficiência da cidade no que diz respeito a preservação e conservação do acervo bibliográfico e documental sobre a evolução, planejamento e regionalização urbana em Teresina. Tendo sido mais fácil coletar essas mesmas informações e dados sobre outras cidades, por meio virtual.

Quanto ao arcabouço teórico da presente pesquisa, esta insere-se na perspectiva da geografia urbana, tendo como foco a relação entre regionalização, planejamento e gestão urbana. Nesse sentido, propõe-se uma análise da atual regionalização intraurbana em Teresina, seus critérios, conceitos e suas implicações na organização socioespacial da cidade.

Diante disso, a abordagem teórica que apresentamos nesta pesquisa está fundamentada em relevantes estudos e pesquisas desenvolvidas por pesquisadores de várias áreas do conhecimento e geógrafos, entre outros ressaltamos as contribuições de Santos (1988,1989,1993 e 1994), Correa (1995 e 2000), Haesbaert (2010) Ribeiro (2004), Montandon e Santos Jr. (2011), Sjoberg (1972), Silva (1997), Nabuco et al (2011), Façanha (2003), Deak e Schiffer (org. 1999), Souza (2013), Carlos (2011 e 2012) e Lencioni (2008).

Sendo assim, elegeu-se como conceitos embaixadores dessa pesquisa: cidade, urbano, região, regionalização, zona, zoneamento, planejamento urbano e gestão urbana

Quanto à geografia urbana e a urbanização destacamos nesse estudo as contribuições de Vasconcelos (1999) que propõe uma periodização da geografia destacando os principais autores e temáticas tralhadas pela geografia urbana em âmbito mundial e brasileiro. Carlos (2011, 2012), que trabalha numa perspectiva marxista a geografia urbana brasileira e o fenômeno urbano no Brasil, seu surgimento, sua evolução e os seus agentes produtores. Lencioni (2008) que discute o conceito de cidade e urbano, tendo por base a realidade brasileira e a formação de uma sociedade capitalista industrial.

Santos (1988, 1993 e 1994), que defende a importância e vitalidade do conceito de região e de regionalização em face do cenário atual de globalização. Também faz uma análise do processo de urbanização no Brasil, elencando sua origem, evolução e características principais.

Já Haesbaert (2012), propõe uma discussão sobre o conceito de região e de regionalização, também em face do atual cenário de globalização. Para isso, o autor faz um apanhado geral sobre origem e evolução do conceito de região ao longo da história do pensamento geográfico. Além disso, propõe uma nova forma de regionalização em face das tradicionais propostas.

Correa (1995 e 2000), que trata dos agentes e processos que envolvem a produção do espaço urbano. Também trabalha o conceito de região e de regionalização, sua importância para a organização espacial.

Souza (2013) discute o planejamento e a gestão urbana em suas múltiplas faces. Sua origem e evolução, seus conceitos e pressupostos, bem como os mecanismos e instrumentos utilizados. Merece especial atenção a discussão sobre o conceito, a origem e os tipos de zoneamento urbano.

Como forma de apresentar e organizar as discussões, a dissertação está estruturada em seis seções. A primeira seção corresponde à Introdução. A segunda seção aborda a evolução da geografia urbana e o processo de urbanização brasileiro e piauiense. Também são discutidos nesta seção o conceito de cidade e urbano.

A terceira seção propõe uma discussão sobre o conceito de região e zona aplicados a cidade, bem como os de zoneamento e regionalização, verificando sua origem, evolução e definições e sua importância como instrumentos de planejamento e gestão urbana. Tendo por base as reflexões teóricas e a análise dos documentos institucionais e jurídicos que regulamentam o zoneamento e a regionalização na cidade de Teresina.

A quarta seção trata do processo de organização espacial e expansão urbana em Teresina a luz da regionalização e do planejamento urbano. Para isso verificamos a formação histórico-territorial da capital e sua inserção no contexto regional. Em seguida, analisamos a evolução da regionalização teresinense tendo como suporte o processo de planejamento urbano no Brasil bem como os planos diretores e outros instrumentos de planejamento e gestão da cidade de Teresina.

A quinta seção faz uma discussão sobre a importância da regionalização e sua relação com o planejamento e a gestão urbana. Em seguida é feita uma análise sucinta de regionalizações adotadas em várias cidades brasileiras, especialmente no que diz respeito aos recortes espaciais, aos critérios utilizados e aos atuais preceitos de planejamento e gestão urbana.

A sexta seção trata da regionalização oficial da cidade de Teresina adotada pela prefeitura municipal. Verificando sua origem, seus critérios, os recortes espaciais estabelecidos e sua viabilidade diante do contexto socioeconômico e territorial em que se encontra a cidade, bem como os possíveis impasses e conflitos resultantes.

2 GEOGRAFIA URBANA E URBANIZAÇÃO

É certo que há vários séculos as cidades são objeto de estudo pelos mais variados ramos do conhecimento, mas o engendramento de uma geografia urbana só será possível a partir do momento em que o modo de vida urbano é difundido mundialmente pelo capitalismo, o que vem ocorrer efetivamente no século XX.

De acordo com Abreu (1994), a geografia urbana tem início no fim do século XIX quando a cidade se tornou o centro da dinâmica espacial, devido principalmente à industrialização e suas implicações. Nesse sentido, Vasconcelos (1999) propõe uma periodização do pensamento geográfico sobre a cidade, estabelecendo quatro períodos a partir da institucionalização da geografia como ciência: 1870/1913; 1914/1944; 1945/1967 e 1968/1994.

O período de 1870 a 1913, segundo Vasconcelos (1999), marca a preocupação com a cientificização da Geografia, fortemente apoiada nas ciências naturais, visto que a maior parte dos trabalhos procura ressaltar a relação entre o homem e a natureza, utilizando-se, inclusive, de metáforas organicistas em que a cidade é comparada a um ser biológico. No entanto, nesse período também é possível perceber, em alguns autores, um avanço conceitual em relação à ação humana no processo urbano. Nesse aspecto, destacam-se Reclus (1876/1894) que procura identificar os agentes transformadores da cidade; Ratzel (1882/1891) que procura sistematizar os conceitos de sítio e situação, além de E. Cluzot (1909) que considera os fatores históricos e jurídicos e não apenas os geográficos na formação das cidades.

No período de 1914/1944, Vasconcelos (1999) identifica avanços teóricos como a tentativa de entendimento do crescimento das cidades com a separação das ocupações principais das secundárias (M. Aurosscau, 1921), e ainda a retomada do conceito de gênero de vida aplicado à importância de relações na cidade (Sorre, 1929), concentração e permanência (Damageon, 1933); cenário urbano (P. James, 1933), retomada do conceito de áreas funcionais (Beynon, 1943), entre outros.

Percebe-se a partir das ideias de Vasconcelos (1999) que os estudos sobre a cidade têm um caráter transdisciplinar, visto que é objeto de vários ramos do conhecimento que se relacionam e usufruem mutuamente dos conceitos e teorias engendradas sobre o mundo urbano, a exemplo das contribuições de H. Lefebvre e de M. Castells para a geografia urbana. Em contrapartida geógrafos como Milton Santos e David Harvey servem de referências para várias outras disciplinas.

No âmbito da geografia urbana, verifica-se ao longo de dois séculos, conforme indica Vasconcelos (1999), um histórico de avanços e recuos, descobertas e desencantos que refletem os encontros e desencontros do processo de evolução da ciência geográfica e do sistema capitalista.

Dessa forma, os estudos de geografia urbana vão ganhar notoriedade à medida que as cidades se tornam o palco fundamental da reprodução do capital e da própria sociedade, passando assim a comandar a dinâmica socioeconômica e cultural dos povos. Portanto, estudar as cidades é hoje um requisito essencial para o entendimento da sociedade por meio da espacialidade que ela produz, bem como dos conflitos e contradições decorrentes. Aspectos esses que estão no cerne do objeto da ciência geográfica num mundo cada vez mais urbano e complexo.

É o que afirma Carlos (2011, p.94) quando diz que “o movimento da totalidade (teórica e prática) obriga-nos a deslocar a centralidade da análise do espaço (...) para a produção do espaço – como criação civilizatória, social e histórica”. Já Souza (1994, p.106) considera que “os estudos sobre o urbano brasileiro, promovem o amadurecimento da especulação filosófica sobre a geografia e a explicação da ação do homem sobre a natureza”.

Verifica-se que os estudos de geografia urbana não só refletem a (re) organização socioespacial provocada pelo processo de desenvolvimento capitalista que em sua fase industrial elege a cidade como “locus” da produção e do consumo, mas também acompanham a evolução do pensamento geográfico. Segundo Carlos (2012) há uma mudança de paradigma na geografia urbana brasileira, especialmente a partir da década de 1970, que aponta para uma passagem de uma postura pautada apenas na subserviência ao Estado, na localização e descrição das atividades humanas no espaço urbano para uma postura voltada para o entendimento da realidade, procurando explicar a sociedade como produtora do espaço urbano e de contradições resultantes desse processo. É o movimento de transição da geografia clássica e teórico-quantitativa para uma geografia crítica e humanista.

2.1 A urbanização brasileira

Segundo Mumford (1998) as cidades nasceram por volta de 5.500 a.C na Mesopotâmia, Oriente Médio. Dois fatores foram fundamentais para o seu surgimento: o aparecimento da escrita e as condições geográficas favoráveis ao desenvolvimento da

agropecuária. Dessa forma, as sociedades que se alfabetizaram e se localizaram em regiões de solo fértil e com abundância hídrica tornaram-se fatalmente urbanas.

O domínio da escrita e da agricultura, com a geração de excedente de alimentos, significou um passaporte para a efetiva organização socioespacial das sociedades primitivas, pois possibilitou o aprimoramento das técnicas além de maior capacidade de repasse de conhecimentos que vão culminar numa maior especialização do trabalho e consequente estruturação de classes sociais. No entanto, nesse período a organização espacial permanece ainda muito centrada no meio rural.

Por outro lado, o processo de urbanização da humanidade como um fenômeno intenso e de repercussão global é recente. É somente no século XVIII, com o advento da Revolução Industrial na Europa, que há um marco definitivo nesse processo, uma vez que a sociedade gradativamente vai deixando de se basear em atividades agrárias e passa a ter cada vez mais sua economia voltada para as atividades industriais, comerciais e de serviço, o que, paralelamente, induz ao êxodo rural, provocando assim, o crescimento das cidades e do fenômeno urbano.

Tal fato nos leva a considerar a urbanização como um processo de expansão e materialização do modo de vida urbano sob a égide do capital, e não simplesmente um processo de crescimento populacional e físico das cidades em detrimento do campo. Nesse sentido, alerta Carlos (2011, p. 94):

[...] o processo de urbanização, longe de significar o mero crescimento da cidade ou a extensão do tecido urbano, revela um conteúdo que se insere num processo mais amplo; aquele do desenvolvimento do modo de produção capitalista como fundamento da constituição de uma “sociedade urbana” apresentando um processo profundo de transformação nas formas e conteúdos da produção da cidade, bem como da existência humana na cidade como existência prática real e concreta dos cidadãos.

No caso brasileiro, assim como na Europa e outras regiões do mundo, a intensificação da urbanização está intimamente relacionada ao processo de industrialização que faz da cidade o local para sua reprodução e centro consumidor. Para Carlos (2012, p.100):

O processo de produção da cidade àquele da metrópole revela o momento da generalização do urbano que se situa no processo geral de industrialização que ao se reproduzir ultrapassa seus limites iniciais estendendo-se desmesuradamente no espaço e penetrando profundamente a vida cotidiana, transformando-a.

No entanto, esse processo não ocorre de forma harmônica, pelo contrário, o mesmo capital que gera industrialização, urbanização e modernização da sociedade também gera

conflitos e desigualdades que se refletem e materializam-se na cidade promovendo segregação. Nesse sentido Carlos (2012, p. 96) afirma:

O pressuposto é o de compreender a produção do espaço urbano como condição/meio e produto da reprodução social, processo que revela, hoje, a profunda contradição entre a produção social do espaço e sua apropriação privada, indicando o espaço-tempo onde se confrontam as necessidades da acumulação do capital em conflito com as necessidades da reprodução da vida em seus significados mais profundos.

Por isso, a presente pesquisa destaca a necessidade de reflexão e atualização da regionalização intraurbana de Teresina. Do contrário, os recortes espaciais estabelecidos pelo Estado, visando em tese a organização espacial, o planejamento, a descentralização administrativa e a melhor gestão urbana correm o risco de não refletir a complexa realidade urbana que se apresenta, tornando-se muito mais um obstáculo na democratização da gestão urbana, por que se distancia dos ideais de cumprimento da função social da cidade.

Note-se que Teresina, tem passando por enormes transformações socioespaciais, advindas do crescimento populacional e urbano e da presença de novos agentes produtores do espaço tendo em vista a chegada de grandes empreendimentos comerciais e industriais (shoppings, lojas e hipermercados), além da maior atuação de grupos imobiliários internacionais e nacionais que promovem a verticalização da cidade e pressionam por uma reordenação territorial dos espaços socioeconômicos e de lazer a partir das proximidades do rio Poti , no sentido centro-leste, demandando a intervenção estatal.

Ao mesmo tempo, ocorreu, nos últimos trinta anos, um acelerado crescimento urbano horizontal em todas as regiões da cidade, acentuando-se mais nas regiões sul e norte da capital. Esse processo tem provocado um distanciamento das camadas populares em relação ao centro da cidade, dificultando o acesso da população carente aos serviços e equipamentos urbanos básicos como transporte, educação, saúde, lazer e segurança. Visto que não houve por parte do estado, no mesmo ritmo da periferação e da favelização em curso, uma estratégia de descentralização administrativa e conseqüente regionalização que acompanhasse essas novas dinâmicas da cidade.

Após o advento da constituição federal e principalmente, do estatuto da cidade em 2001, em várias cidades, como São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Campinas, Fortaleza o estado adotou regionalizações com maior quantidade de recortes espaciais e/ou regiões administrativas, visando maior descentralização administrativa para acompanhar o

crescimento urbano e intermediar o embate entre os agentes econômicos e sociais na produção do espaço urbano.

Já em Teresina, tendo por base a década de 1990, percebe-se que houve uma diminuição dos recortes espaciais da regionalização da cidade para fins administrativos e de gestão urbana em comparação com a regionalização adotada pelas Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs) a partir de 2000, contrariando as práticas de outros grandes centros urbanos e a nova lógica do planejamento e gestão urbanas no Brasil, que apontam para a necessidade de maior descentralização administrativa e a conseqüente fragmentação da regionalização. Ressalte-se que nesse período a capital piauiense teve enorme crescimento populacional e do espaço urbano, o que será motivo de maiores discussões ao longo dessa pesquisa.

Voltando ao contexto geral, Santos (1993) identifica dois grandes períodos para a urbanização brasileira: um antes da década de 1940, em que a maioria das cidades tem função meramente político-administrativa, ainda muito ligada ao setor agrícola e o período pós segunda-guerra, em que o capital industrial torna-se o carro chefe do processo de urbanização.

Sendo assim, a urbanização brasileira no período colonial confunde-se com a simples criação de cidades. Estas surgiram muito mais voltadas para garantir a efetividade do poder da metrópole sobre a colônia do que em função de uma mudança estrutural na sociedade ou na economia. É esse o contexto em que nascem as primeiras cidades piauienses, visto que de acordo com Rebelo (199?), as cidades piauienses vão surgir a partir de fazendas de gado e como forma de garantir o controle do império sobre a província recém-criada.

Portanto, as bases socioeconômicas no Brasil, a exemplo do Piauí, permaneceram durante muito tempo essencialmente agrárias, induzindo a um crescimento urbano muito lento até o fim do século XIX. A partir desse período a urbanização ganha maior impulso visto que são lançadas as sementes do capitalismo industrial, favorecidas pelo trabalho assalariado e pela economia cafeeira.

Para ilustrar esse contexto, Santos (1993) toma como exemplo o crescimento populacional das capitais brasileiras, a partir de 1872, dentre elas Teresina-PI, conforme a Tabela 1, senão vejamos:

Tabela 1- Evolução demográfica de algumas capitais - 1872-1940

	1872	1890	1900	1920	1940
Belém	61.997	60.064	96.560	236.406	206.331
Cuiabá	35.987	17.815	34.393	33.678	54.394
Manaus	29.334	38.720	50.300	75.701	106.399
Vitória	16.157	16.887	11.850	21.886	45.212

Salvador	129.109	174.412	205.813	283.422	290.443
Florianópolis	25.709	30.687	32.228	41.338	46.771
Teresina	21.692	31.523	45.316	57.500	67.641
João Pessoa	24.714	18.645	28.793	52.990	94.333

Fonte: adaptado de Santos, 1993, p. 24 e 25/ IBGE, Censo Demográfico 1872, 1890, 1900, 1920, 1940

Percebe-se na Tabela 1 que no período de 1872 a 1940 há uma oscilação no crescimento populacional dessas capitais, de acordo com Santos (1993) isso ocorreu por que até 1940 esses centros urbanos permanecem ainda muito ligados ao setor agrícola, tornando inconstante o processo migratório. Por sua vez, Deak e Schiffer (1999, p.16) afirmam sobre esse período que:

Os trabalhadores desprovidos de seus meios de subsistência afluíam às cidades onde tornar-se-iam assalariados na produção e circulação de mercadorias. No processo, as cidades, além de começarem a crescer, iam perdendo suas características enquanto contraponto ao campo, uma vez que incorporavam agora a produção de mercadorias, para se transformarem em aglomerações urbanas.

Para os autores supracitados, o fim do século XIX e início do século XX revela-se como um período transitório em que há um misto entre uma sociedade elitizada com raízes agrárias e uma sociedade capitalista que acabam por influenciar a vida urbana brasileira, diferenciando-se da urbanidade de países como Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos de onde se originam o 'pensamento' urbano brasileiro.

Seguindo essa lógica, o Piauí, nesse período também dá sinais de evolução do processo urbano, principalmente impulsionado pela ascensão do extrativismo da maniçoba e da carnaúba, produtos que vão ganhar espaço no mercado internacional fazendo com haja um certo dinamismo econômico, especialmente nas áreas produtoras e entrepostos comerciais à beira do rio Parnaíba, como Amarante, Floriano, Parnaíba, Teresina e Barras. Nesse sentido, aponta Santos (1993, p.25):

Até a segunda guerra mundial, o peso das capitais no processo urbano e na população urbana sobreleva, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo. É nos estados em que a atividade extrativa é predominante que a parcela da população vivendo nas cidades é maior.

De acordo com Deak e Schiffer (1999), embora o início do século XX marque o princípio do processo de integração do território nacional e a formação de um mercado consumidor unificado, nesse período ainda persistem os arquipélagos econômicos em face principalmente das dimensões territoriais do país.

Já Santos (1993, p.26) afirma que “o Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior”. É diante desse contexto que se torna decisivo o vigor da economia cafeeira na metade do século XIX, a partir de São Paulo, para romper com a lógica das “ilhas econômicas” visto que esta cidade se tornou um grande centro econômico e passou a polarizar as outras regiões do País criando uma divisão territorial do trabalho calcada no modelo centro-periferia.

Dessa forma, pode-se dizer que a urbanização se constitui não apenas como um processo em que a população urbana cresce num ritmo mais acelerado que a população rural ou absoluta, mas como um processo que escolhe a cidade como centro reprodutor do capital por meio da atividade industrial, do comércio, dos serviços e do consumo, que acabam por difundir o modo de vida urbano.

Assim, na medida em que a atividade industrial passa a ser o setor mais importante da economia a urbanização se intensifica e a sociedade deixa de ser rural e agrária (tradicional) e passa a ser uma sociedade moderna, urbano-industrial. O que implica não só em uma mudança estrutural da economia como também em uma profunda mudança socioespacial e cultural. Novos valores, costumes, paradigmas e técnicas são incorporados ao espaço e ao dia a dia da sociedade urbanizada.

Sendo assim, nas primeiras décadas do século XX, o processo de urbanização no Brasil vai ganhar força tendo em vista que o capital industrial cria bases sólidas por meio do trabalho assalariado, da formação de um mercado consumidor interno e do início do processo de integração do território através de um modelo centro-periferia, comandado pela região Sudeste. Nesse sentido, afirma Santos (1993, p. 27):

É com base nessa nova dinâmica que o processo de industrialização se desenvolve, atribuindo a dianteira a essa região, e, sobretudo, ao seu polo dinâmico, o Estado de São Paulo. Está aí a semente de uma situação de polarização que iria prosseguir ao longo do tempo, ainda que em cada período se apresente segundo uma forma particular. Esse primeiro momento durará até década de 30, quando novas condições políticas e organizacionais permitem que a industrialização conheça, de um lado, uma nova impulsão, vinda do poder público e, de outro, comece a permitir que o mercado interno ganhe um papel, que se mostrará crescente, na elaboração, para o País, de uma nova lógica econômica e territorial.

Percebe-se que não se trata da simples e quantitativa implantação de indústrias num dado território. Principalmente no pós-segunda guerra a lógica do processo de industrialização promove profundas transformações socioespaciais no país. Dentre elas induz a um acelerado

processo de urbanização. Ressalte-se também a decisiva participação do Estado na implantação da infraestrutura rodoviária e portuária, investindo no setor de base da indústria.

Segundo Santos (1993), após as décadas de 1940 e 1950, a industrialização torna-se um processo de repercussão nacional que promove ao mesmo tempo a integração do território e a urbanização, por meio da criação de um mercado nacional. Isso resulta em um vertiginoso processo migratório em direção as cidades médias e grandes. Entre 1960 e 1980, a população vivendo nas cidades conhece aumento espetacular: cerca de novos cinquenta milhões de habitantes, isto é, um número quase igual à população total do País em 1950. Somente entre 1970 e 1980, incorpora-se ao contingente demográfico (SANTOS, 1993, p.29).

Além do processo de integração do território iniciado no período anterior, conforme Santos (1993), no pós-2ª guerra ocorre a consolidação da formação de um meio técnico-científico que facilita a fluidez do território e permite maior circulação e expansão da produção, dos serviços e do capital.

No entanto, o processo de urbanização depende da maneira como é implantado o modelo de desenvolvimento socioeconômico num dado território. No caso do Brasil e da maioria dos países subdesenvolvidos, esse processo é fruto de um modelo perverso de capitalismo dependente, que procurou modernizar a economia, mas não se preocupou com a resolução dos problemas sociais existentes, pelo contrário. A “modernização conservadora” do nosso país acelerou a urbanização na mesma proporção que intensificou os problemas sociais. Desta forma, enquanto a economia crescia e o país se urbanizava, o povo continuava pobre e desassistido.

As cidades brasileiras, após a segunda guerra mundial, cresceram muito mais do que sua capacidade de gerar emprego, renda e infraestrutura. Deste modo, a urbanização brasileira acabou produzindo mais escassez e pobreza do que desenvolvimento. Some-se a isso, a excessiva concentração de terras e estagnação da economia rural que não deixaram escolha para a população do campo, resultando em um desastre social, dada a incapacidade das cidades em absorver todo esse contingente populacional que lhe demandou.

Conforme dados do IBGE (2010) cerca de 85% da população brasileira vive na cidade. Mas se olharmos um pouco atrás na história, veremos que na década de 1950 a maioria da população brasileira vivia no campo. Desse modo, em poucas décadas o Brasil passou a ser um país bastante urbanizado. Essa dinâmica tem como um dos seus veículos principais o êxodo rural, que se dá em função de fatores repulsivos e atrativos, que costumam ocorrer simultaneamente, ambos relacionados à modernização econômica.

Assim, não é obra do acaso o fato da urbanização brasileira ser um processo recente, muito menos ter ocorrido de forma desordenada e ter gerado graves problemas sociais e urbanos como a pobreza, as favelas, a violência, a periferação, o déficit habitacional, o desemprego, a segregação socioespacial, as enchentes e a ocupação irregular de áreas de risco. Tais problemas são, na verdade, frutos de uma decisão política, que por um lado produziu uma economia moderna e industrializada e por outro gerou uma sociedade injusta, segregadora, porém, urbana.

Por outro lado, Deak e Schiffer (1999) afirmam que o acelerado processo de urbanização no Brasil, nas décadas de 1960 e 1970, fez o Estado reconhecer a necessidade de intervenção na organização do espaço urbano por meio de planos diretores e urbanísticos, momento em que o planejamento urbano ganha destaque nas ações governamentais. É nesse momento que também ganham força as regionalizações administrativas e os zoneamentos urbanos. Tais instrumentos são utilizados para ordenar os graves problemas resultantes do processo de urbanização.

2.2 A Urbanização no Piauí

Como já se constatou, a partir da metade do século XX a urbanização no Brasil passa a ser intensa e de repercussão nacional. A modernização do país, por meio do processo de industrialização, impôs um novo padrão socioespacial, demográfico, econômico, cultural, mas não resolveu problemas crônicos de nossa sociedade, como a pobreza, e até contribuiu para intensificar problemas já existentes como a violência, o desemprego, favelização, enchentes, e criou novos problemas como congestionamentos, ilhas de calor, transporte coletivo ineficiente e precário. Além disso, contribuiu para agravar as desigualdades sociais e regionais.

O fato é que as cidades brasileiras cresceram de modo desordenado, rápido e desigual, tendo em vista que as ações de intervenção estatal no planejamento e gestão urbana mostraram-se tardias e em sua maioria, ineficazes.

No Piauí, a realidade retratada acima não é diferente. De acordo com dados do censo demográfico do IBGE (2010), atualmente, 65,7% da população vivem em cidades. Apesar de ser a segunda menor taxa de urbanização do País, perdendo somente para o Maranhão, nas últimas quatro décadas, a sociedade piauiense vem passando por um processo acelerado de urbanização e que tem sérias implicações.

Em 1940, segundo dados do censo demográfico do IBGE, 84,81% da população piauiense vivia no campo e a partir de 1950, intensifica-se o processo de migração para a

cidade. Desse modo, nas últimas duas décadas a taxa de urbanização no Piauí vem apresentando significativa evolução: cresceu de 52,95% em 1991 para 62,91% em 2000. Além dos fluxos migratórios campo-cidade, contribuiu também a criação de novos municípios, visto que aglomerações que antes eram consideradas rurais passaram a integrar as novas unidades políticas como urbanas.

Dessa forma, percebe-se que a urbanização piauiense acompanha as características do processo de urbanização no Brasil, visto que, a mesma tem ocorrido de forma desordenada, rápida e não vem sendo acompanhada pelo mesmo ritmo de desenvolvimento socioeconômico. Aspectos esses que tem gerado sérios problemas sociais urbanos, especialmente nas cidades de maior porte como Teresina, Floriano, Piripiri, Picos, Campo Maior, Parnaíba, Uruçuí, entre outras.

Assim como em âmbito nacional, no Piauí, a urbanização pode ser dividida em dois períodos distintos: até a década de 1940 e o pós década de 1950, visto que conforme Santos (1993) já assinalou, a urbanização no período anterior a segunda guerra, no Piauí confunde-se com a criação de cidades, não resultando em mudanças estruturais.

De acordo com Rebelo (1997), a origem e evolução das cidades no Piauí refletem as diversas etapas do contexto político e socioeconômico brasileiro, nordestino e piauiense. Não é por acaso que as primeiras vilas e cidades do nosso estado nasceram a partir de fazendas de gado, nas planícies fluviais, no interior do Estado.

Dessa forma, as primeiras cidades, enquanto unidades político-administrativas nasceram ainda no período colonial, objetivando garantir maior controle e gestão do território pela coroa portuguesa, tanto da economia como do poder local. No Piauí, mesmo antes da criação da capitania, nasceu a Vila da Mocha, atual Oeiras, visando controlar o conflito entre sesmeiros e posseiros, bem como organizar o povoamento sob a égide do poder central.

Nesse sentido, Rebelo (1997), propõe uma periodização do processo de evolução da organização político-administrativa do Piauí, por meio da criação de cidades em três grandes etapas, são elas: o período colonial, período imperial e período republicano, que por sua vez subdivide-se em cinco subperíodos (primeira república, era Vargas, redemocratização populista, ditadura militar e a redemocratização atual). Em linhas gerais, tal fato revela as fases de expansão dos municípios quando há maior fragmentação e liberdade das forças locais, bem como, fases de retração quando há maior centralização do poder, o que acaba influenciando o processo de urbanização do Estado.

Por outro lado, conforme Façanha (2000) no pós-segunda guerra há um enorme avanço da urbanização capitaneado pela ascensão de uma burguesia comercial e da

intervenção estatal por meio da implantação de infraestrutura energética, rodoviária e administrativa a partir de recursos federais em face da necessidade de integração do território para atender as demandas do crescente processo de industrialização no País.

Ainda conforme Rebelo (1997), com o advento do regime militar em 1964, há uma forte retração desse processo emancipatório, visto que somente o município de Dirceu Arcoverde é criado, denotando a perda de autonomia municipal, bem como o autoritarismo e centralização do poder. Mesmo assim, nesse período o processo de urbanização avança no Estado, principalmente nas cidades da região norte, principalmente em Teresina.

Após 1985, a redemocratização do país leva ao restabelecimento da autonomia municipal, o que induz ao período de maior expansão emancipatória no Piauí. Foram instalados 109 municípios em duas décadas, refletindo principalmente a fragmentação de antigos blocos políticos e o surgimento de novos grupos, o que gera um acirramento entre as forças locais e estaduais, o que também se reflete no elevado crescimento da taxa de urbanização do estado.

Além da contribuição do processo emancipatório pautado no embate de forças políticas, a urbanização do estado, resultou da modernização e do surto industrial brasileiro no pós-segunda Guerra, que embora tenha sido concentrado na região centro-sul do país promoveu uma interdependência entre as diversas regiões brasileiras, provocando maior intercâmbio comercial e a formação de um mercado interno nacional. Ainda que pese a participação marginal do Piauí nesse processo, tendo um papel de simples fornecedor de matérias-primas e mão-de-obra na divisão territorial do trabalho produzida até então, o Estado também ganha um certo dinamismo socioeconômico e espacial.

Conforme já apontou Façanha (2000), em grande parte esse dinamismo urbano é também um reflexo de investimentos públicos federais em obras de infraestrutura como rodovias e a Hidrelétrica de Boa Esperança bem como a chegada de vários órgãos e instituições da União, como a Universidade Federal do Piauí (UFPI). Note-se que esses empreendimentos públicos acabaram concentrando-se principalmente na capital piauiense, contribuindo decisivamente para intensificar a migração e a urbanização teresinense.

Dessa forma, embora com uma atividade industrial ainda muito incipiente o Piauí sentiu os novos ares da industrialização do País e ao tempo em que se intensifica o êxodo rural especialmente na década de 1960 e 1970, em direção aos principais centros urbanos, com destaque para Teresina, cidade que tem maior dinamismo econômico e que sedia a maior parte da infraestrutura e dos empreendimentos públicos e privados, consequentemente tornando-se o grande centro polarizador do comércio e de serviços no Piauí.

Rebelo (2000), enfatiza que um aspecto peculiar da urbanização no Piauí é sua excessiva concentração em poucos municípios. Observa-se que de acordo com o IBGE (2010), dos mais de três milhões de habitantes do Piauí, 26% estão somente em seis municípios: Teresina, Parnaíba, Piri-piri, Floriano Picos e Campo Maior.

Ainda segundo Rebelo (2000), o Piauí possui apenas uma cidade com mais de quinhentos mil habitantes, que é Teresina, a 21ª maior do Brasil, conforme dados do IBGE (2015). No entanto, Teresina só vai ganhar *status* de grande centro urbano após a Segunda Guerra mundial. Visto que, conforme dados do IBGE, somente em 1950 passa a figurar entre as 32 maiores cidades do País. Já na década de 1970 aparece na 23ª posição, enquanto em 1991 chega a ocupar o 16º lugar entre os grandes centros urbanos brasileiros, o que confirma o acelerado processo de urbanização da capital.

Essa excessiva concentração da urbanização piauiense em Teresina trouxe consequências: uma delas é o enorme crescimento horizontal, fruto muito mais da periferização e favelização do que do seu dinamismo econômico, ou seja, a população carente foi “empurrada” cada vez mais para distante do centro, na maioria das vezes, não dispondo de qualquer infraestrutura. Paralelamente a isso se percebe também uma acelerada verticalização nas áreas semi-centrais, nas proximidades ao rio Poti e na região Leste, em que prédios, edifícios e condomínios são erguidos, acentuando a segregação socioespacial, fruto da extrema desigualdade socioeconômica existente. É essa a dupla face do fenômeno urbano em Teresina.

Outra característica da urbanização piauiense apontada por Rebelo (2000) é o maior crescimento urbano da região Norte do Estado em detrimento do Sul, em função do seu maior dinamismo econômico desde meados do século XIX, consolidando-se com a transferência da capital e com o ciclo extrativista da maniçoba e da carnaúba no início do século XX. Também não se pode esquecer a grande participação estatal na criação de municípios e a consolidação do sistema viário estadual integrando-se ao sistema viário nacional, por meio da conexão com as estradas federais.

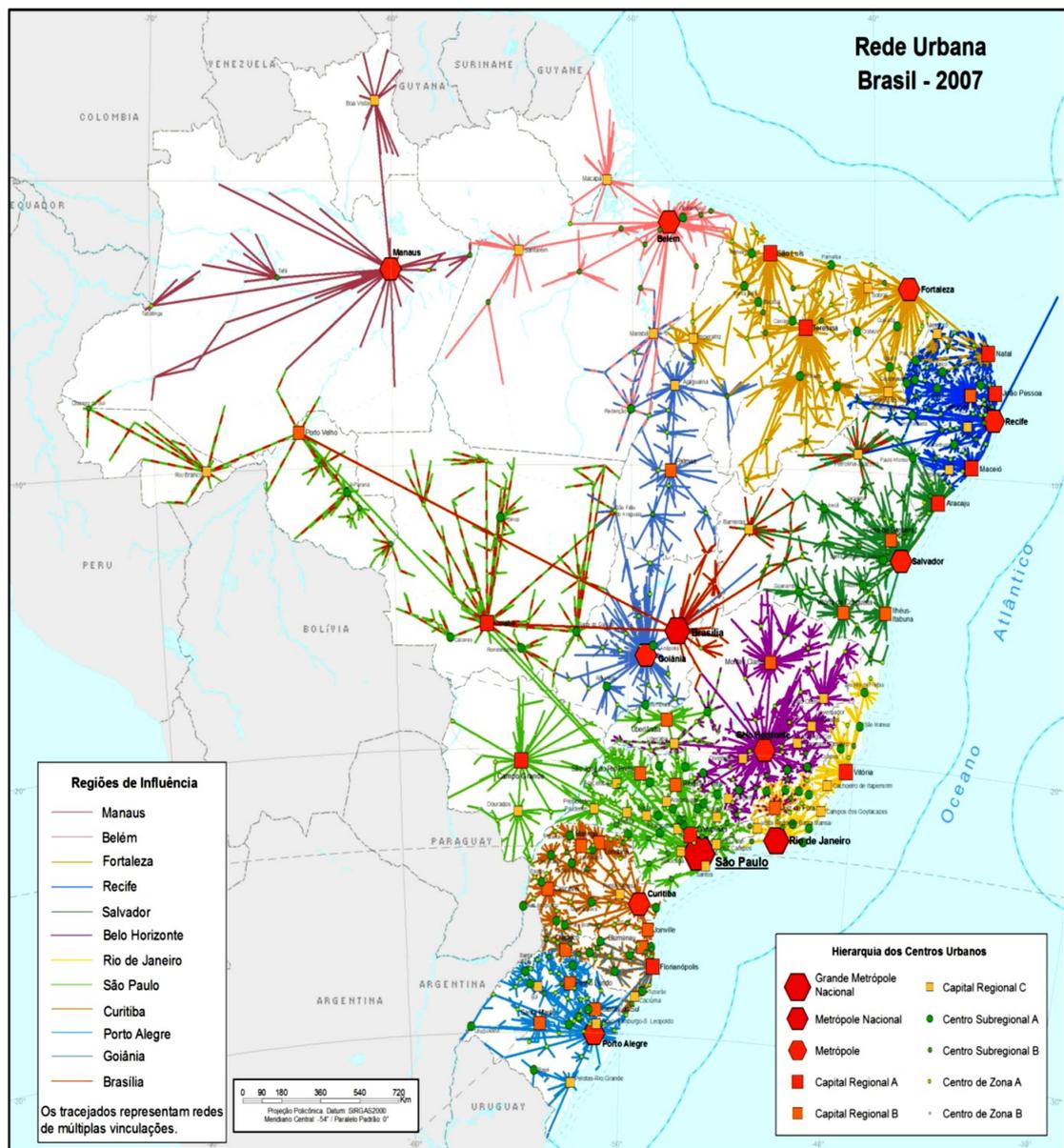
2.2.1 O papel de Teresina na rede urbana

A rede urbana se constitui num sistema articulado de cidades, que se caracteriza pela intensidade nas relações entre os municípios, em função principalmente dos equipamentos urbanos e da rede serviços que oferecem. Isso acaba criando uma hierarquização entre as

cidades de acordo com a polarização que uma exerce sobre as outras. Assim, quanto maior o nível de urbanização mais complexa é a rede urbana de um país ou região.

De acordo com o estudo Regiões de influência das Cidade (REGIC) elaborado pelo IBGE (2007), existem no país doze grandes redes de influência, tais redes, às vezes, se sobrepõem à divisão territorial oficial, estabelecendo forte influência até mesmo entre cidades situadas em diferentes estados. Estas áreas de influência foram estabelecidas a partir da intensidade das ligações entre as cidades. (Figura 1).

Figura 1 - Rede urbana do Brasil



Fonte: Regiões de Influência das Cidades - REGIC, IBGE, 2007.

Conforme a figura, para caracterizar a rede urbana do Piauí utilizou-se as REGIC-IBGE (2007), que analisa os fluxos entre as principais cidades brasileiras para acesso às funções determinadas e suas respectivas áreas de atuação e de influência, definindo uma hierarquia dos centros urbanos levando em conta a intensidade de relacionamentos entre os centros, as diferenças regionais e a região de influência de cada centro.

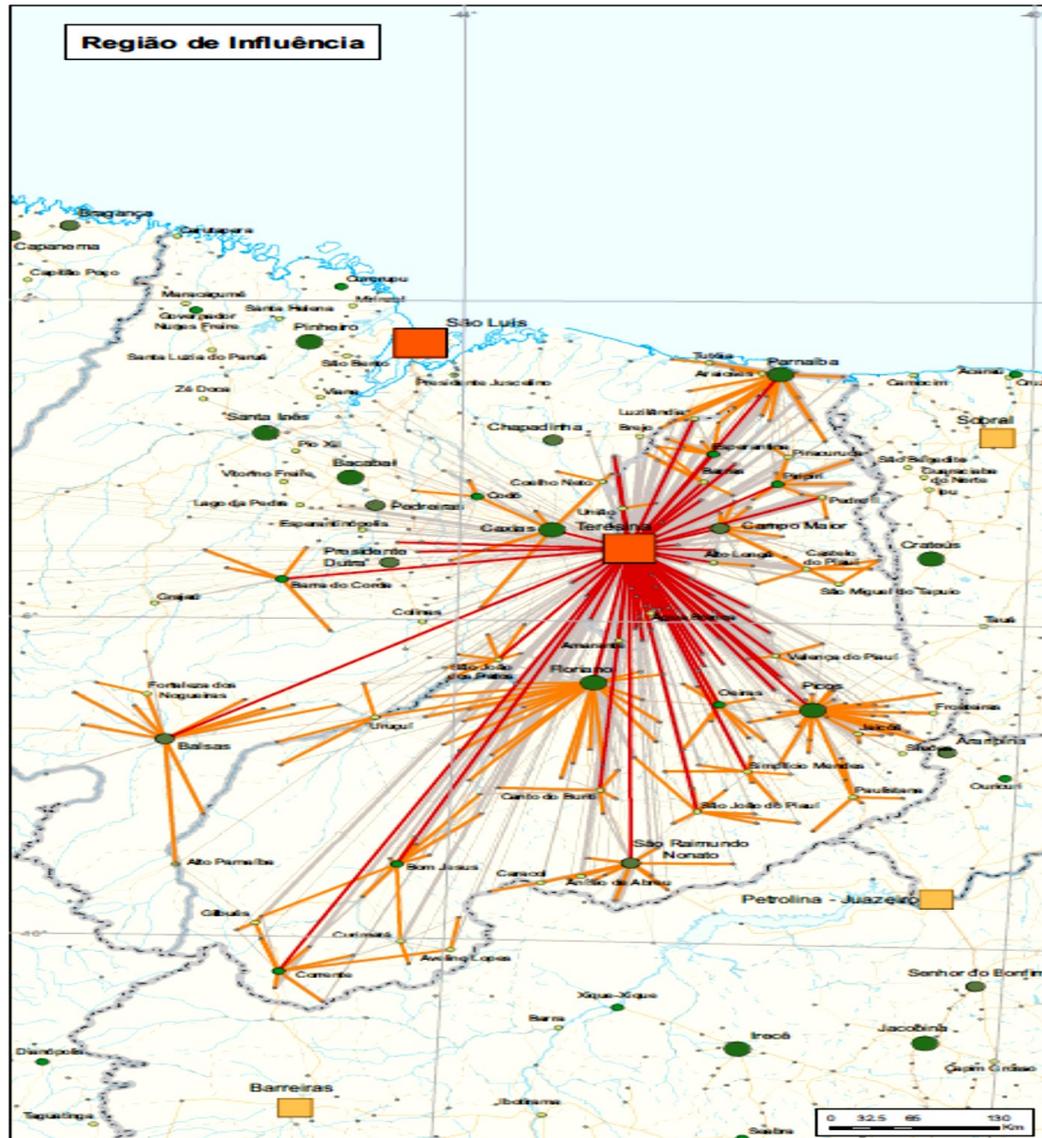
As informações utilizadas pelo IBGE para definir os centros da rede urbana brasileira envolvem os seguintes aspectos: as informações de subordinação administrativas no setor público federal e de localização das sedes e filiais de empresas, para estabelecer a gestão empresarial bem como a oferta de distintos equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade – informações de ligações aéreas, de deslocamentos para internações hospitalares, das áreas de cobertura das emissoras de televisão, da oferta de ensino superior, da diversidade de atividades comerciais e de serviços, da oferta de serviços bancários e da presença de domínio de Internet – complementa a identificação dos centros de gestão do território.

Desse modo, a hierarquia dos centros urbanos do REGIC se divide nos seguintes níveis: metrópoles (grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole), capital regional (A, B e C), centro sub-regional (A e B), centro de zona (A e B) e centro local.

O Piauí, por sua vez, está na área de influência da metrópole Fortaleza, que abrange, ainda, o Ceará, o Maranhão e compartilha a área de influência do Rio Grande do Norte com Recife. Nessa hierarquia, Teresina é classificada como “Capital Regional A”. Além dela, existem mais 69 centros classificados como capital regional no Brasil, que se dividem nos três níveis: A, B e C. São centros que se relacionam com estrato superior da rede urbana, as metrópoles, e que têm capacidade de gestão em nível inferior àquelas. Além disso, têm área de influência regional atingindo um grande número de municípios.

Segundo o REGIC, as capitais regionais do nível A se caracterizam por população média de 955 mil habitantes e de 487 relacionamentos. Nesse sentido, a rede de influência de Teresina compreende principalmente cidades do Piauí e do estado do Maranhão.

Figura 2 - Região de influência de Teresina



Fonte: Regiões de Influência das Cidades - REGIC, IBGE, 2007.

Os centros sub-regionais, por sua vez, têm atividades de gestão menos complexas que as capitais regionais, com área de atuação mais reduzida. No Piauí, são identificados três Centros Sub-regionais A: Floriano, Parnaíba e Picos, definidos pela mediana de 95 mil habitantes e de 112 relacionamentos, além de dois Centros Sub-regionais B: Campo Maior e São Raimundo Nonato, definidos pela mediana de 71 mil habitantes e de 71 relacionamentos.

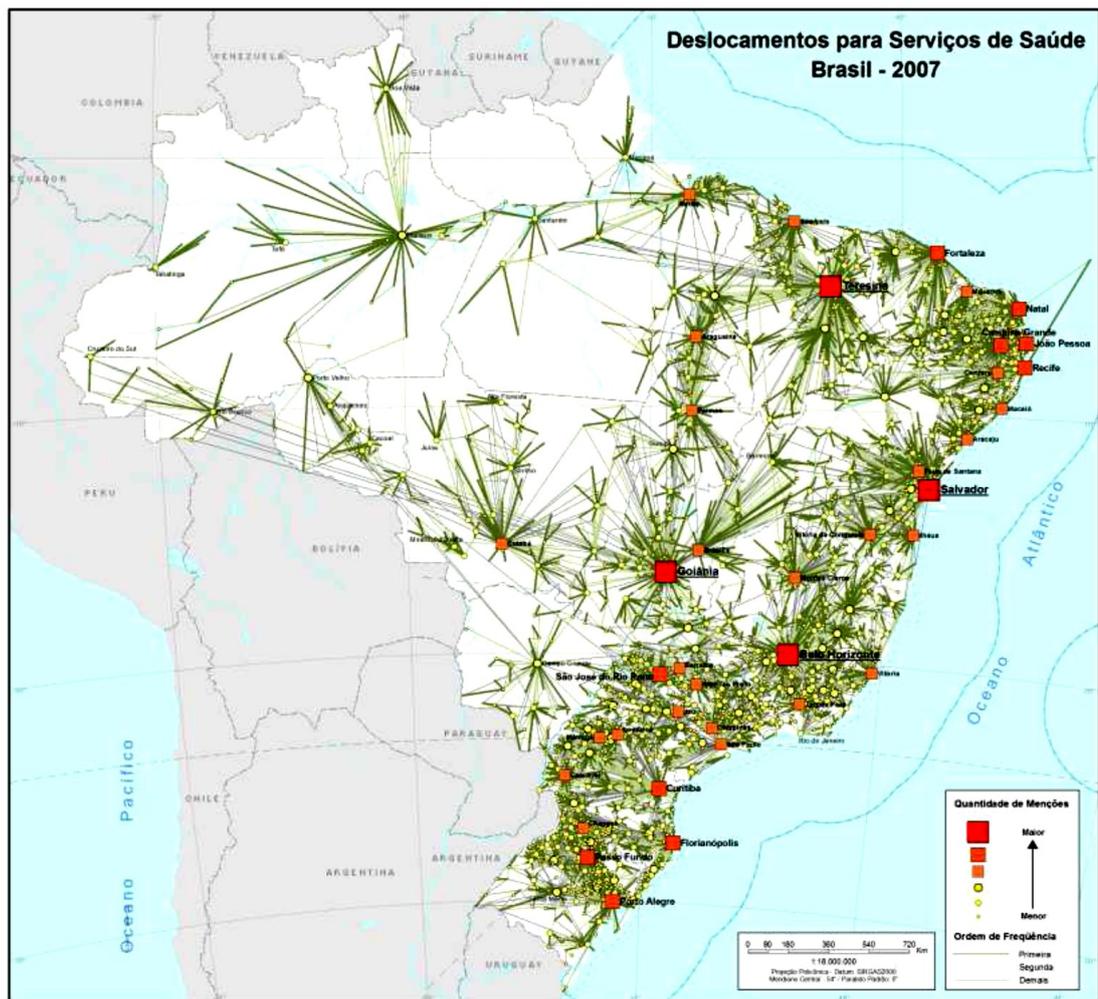
Os centros sub-regionais exercem certa centralidade sobre os demais municípios do estado, que se enquadram nos níveis hierárquicos inferiores: centro de zona e centro local. São identificados no Estado cinco Centros de Zona A: Bom Jesus, Corrente, Esperantina, Oeiras e Piri-piri e 24 Centros de Zona B: Água Branca, Alto Longá, Amarante, Anísio de

Abreu, Avelino Lopes, Barras, Canto do Buriti, Caracol, Castelo do Piauí, Curimatá, Fronteiras, Gilbués, Jaicós, Luzilândia, Paulistana, Pedro II, Piracuruca, São João do Piauí, São Miguel do Tapuio, Simplicio Mendes, União, Uruçuí e Valença do Piauí.

As demais cidades piauienses são centros locais, ou seja, a centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, possuindo população predominantemente inferior a 10 mil pessoas.

Como vimos acima, Teresina atualmente pode ser classificada com uma capital regional A, ou seja, é uma cidade de grande porte que possui capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, tendo sua área de influência regional, polarizando quase todo o estado do Piauí e a parte leste do Maranhão. A capital tem se destacado por se constituir num importante centro comercial e de serviços no Nordeste ocidental, especialmente na área de saúde e educação. Tomemos como exemplo a figura:

Figura 3 – Deslocamentos para serviços de saúde



Fonte: Regiões de Influência das Cidades - REGIC, IBGE, 2007.

Essa figura trata do deslocamento populacional visando adquirir serviços de saúde (consultas médicas, odontológicas, realização de exames e internações). No tocante a esses serviços, Teresina conta com um conjunto formado por faculdades, hospitais, clínicas e profissionais de reconhecida qualidade, que oferecem serviços de alta complexidade, com aparelhagem e técnicas avançadas, o que tem atraído demandas de várias cidades do Norte e Nordeste do país.

Percebe-se que Teresina posiciona-se entre as quatro cidades brasileiras com maior capacidade de polarização quanto aos deslocamentos da população para procurar serviços de saúde, juntamente com Salvador os maiores destaques no Nordeste. No entanto, é preciso cautela ao se analisar essa qualidade que se configura na capital piauiense.

Embora disponha de uma extensa rede de serviços de saúde conforme já mencionado, é preciso considerar que a capital piauiense, é a única cidade do Estado possuindo mais de 800 mil habitantes enquanto que a segunda maior, Parnaíba, possui apenas 145 mil habitantes.

Além disso, houve enorme concentração dos serviços e equipamentos urbanos de saúde como hospitais de referência, clínicas e faculdades na capital, enquanto o interior do Estado é quase desprovido de infraestrutura hospitalar de alta e média complexidade. Isso faz com que a demanda sobre a capital seja muito grande, provocando inclusive sobrecarga na rede pública de saúde de Teresina, gerando sérias dificuldades para o atendimento dos teresinenses que enfrentam a concorrência com pessoas vindas de várias cidades do Piauí, Maranhão e até de estados da região Norte do País como Tocantins e Pará.

Dessa forma, essa posição de destaque em âmbito regional e nacional que Teresina possui em face da intensa procura por serviços de saúde não se deve somente a quantidade e a qualidade dos serviços oferecidos, mas também está diretamente relacionada à excessiva centralização desses serviços na capital piauiense em detrimento das cidades do interior do Estado e por outro lado, há maior interiorização e descentralização dos serviços de saúde em cidades de regiões que apresentam desenvolvimento regional como o Sul e o Sudeste do país.

2.3 A cidade e o urbano: distinções e semelhanças

Conforme já exposto, a presente pesquisa objetiva fazer uma análise da regionalização oficial da cidade de Teresina, levando em conta os critérios e implicações dos recortes espaciais estabelecidos na sua organização espacial. Portanto, o conceito de cidade e de urbano estão numa posição central nesse estudo.

Sendo assim, este trabalho leva em conta a complexidade com a qual se apresenta o processo de urbanização brasileiro em face da construção de uma ordem capitalista industrial que provocou mudanças significativas de cunho territorial, econômico e cultural na sociedade a partir, principalmente, da segunda metade do século XX. Desta forma, é fundamental refletir também acerca da evolução conceitual e teórica no que dizem respeito à cidade e ao urbano no Brasil, dada as dimensões territoriais e a diversidade socioeconômica do país.

Para vários autores como Santos (1993), Lencioni (2008) Carlos (2012) e Silva (1997) esses termos não são sinônimos, mas fazem parte hoje do mesmo processo, o de desenvolvimento do capitalismo, especialmente em sua fase industrial, que torna a cidade palco fundamental assim como o cenário ideal para a reprodução da própria sociedade capitalista e do seu modo de vida urbano, processo esse que se mundializa e se expande para além dos limites citadinos.

Quanto à etimologia das palavras cidade e urbano na língua portuguesa, Lencioni (2008 p.114) afirma que “a palavra cidade antecede, em muito a palavra urbana, a indicar que a ideia de cidade precede, historicamente, à ideia de urbano.” Complementando esse entendimento, Carlos (2011, p .94-95) afirma que “do ponto de vista da Geografia Urbana podemos pensar o urbano como o modo pelo qual a reprodução do espaço se realiza na contemporaneidade, como realidade e como possibilidade”.

Ainda segundo Lencioni (2008), o dicionário da língua portuguesa e latina, de 1712 registra vários sentidos para a palavra cidade como o de “multidão de casas distribuídas em ruas e praças, cercadas de muros e habitadas por homens que vivem em sociedade e subordinação ou de cabeça de um reino ou de uma província”, mas não há qualquer referência para à palavra urbano, o que pressupõe que a ideia de que urbano é um termo recente.

Tendo por base o dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa (1982), Lencioni (2008) afirma que provavelmente o vocábulo ‘cidade’ data do século XIII, originando-se da palavra latina “*civitas-âtis*”. Interessante é que embora não haja registro da palavra urbano, o dicionário já dispõe do termo “*urbe*” como sinônimo de cidade, originando-se da palavra latina “*ubs, urbis*”, porém com datação para o uso da palavra “*urbe*” na língua portuguesa somente no século XX.

Desde sua origem, o conceito de cidade foi usado em várias acepções, prevalecendo ideias como a de objeto, sedentarismo, aglomeração, mercado, administração pública. Quanto ao conceito de urbano, este é mais recente e aparece muito mais como um fenômeno do que como objeto, como um modo de vida, conjunto de hábitos e comportamentos que representam

a lógica de uma sociedade capitalista industrial, que se materializa e se expande para além do espaço citadino.

Nesse sentido, alerta Lencioni (2008, p. 114) que:

Tanto a cidade, como objeto, como o urbano, como fenômeno, se situa no âmbito das reflexões sobre o espaço e a sociedade, pois são produtos dessa relação; mais precisamente, são produzidos por relações sociais determinadas historicamente.

Já Sposito (1996, p.32), sobre a distinção entre a cidade e o urbano, afirma que:

O urbano é frequentemente o abstrato, o geral, o externo. A cidade é o particular, o concreto, o interno. Não há que confundir. Por isso na realidade, há histórias do urbano e histórias da cidade (...). O conjunto das duas histórias nos daria a teoria da urbanização, a teoria da cidade, a histórias das ideologias urbanas, a história das mentalidades urbanas, a história das teorias.

Dessa forma, percebe-se que prevalece a ideia de que ambos, cidade e urbano, embora surgindo em momentos diferentes são produtos históricos, sociais, da relação entre os homens e destes com a natureza. São reflexos e condicionantes da história da humanidade. Nesse sentido, Carlos (2011, p. 99) afirma que “o desvendamento da cidade aponta a compreensão do urbano no contexto da constituição da humanidade do homem”. Para a autora (2011, p. 100):

A cidade como expressão e significação da vida humana, é obra constituída ao longo do processo histórico cumulativo, neste sentido contém e revela ações passadas ao mesmo tempo que o futuro se constrói nas tramas do presente, através das tendências que contempla uma multiplicidade de formas, temporalidades diferenciadas.

Outra questão suscitada, da qual corroboramos, trata dos elementos que fazem com que um conceito tão antigo como de cidade ainda tenha vitalidade diante das atuais diferenças territoriais, demográficas e socioeconômicas ora impostas. Lencioni (2008) questiona o fato de que dentro do mesmo conceito encontram-se realidades muito díspares, cidades pequenas com alguns milhares de habitantes e com fortes laços agrícolas em face de cidades milionárias modernas, grandes centros urbano-industriais. Note-se que há divergências também no campo conceitual.

Sjoberg (1972, p.38) define cidade como “uma comunidade de dimensões e densidade populacional consideráveis, abrangendo uma variedade de especialistas não-agrícolas, nela incluída a elite culta”. Esse conceito traz a ideia de cidade atrelada a elevada concentração populacional e grandes dimensões territoriais, compreendendo atividades ligadas ao setor terciário e secundário da economia, inclusive onde se concentra a elite intelectual. Portanto,

para o autor, a cidade ao se constituir requer um certo nível de desenvolvimento econômico não agrícola (industrial e ou comercial) que serve de indutor da concentração populacional e do crescimento urbano.

Ocorre que no contexto brasileiro esse conceito não se adequa a realidade em que se originaram os aglomerados citadinos tendo em vista a disparidade das dimensões territoriais, populacionais e socioeconômicas em que se acham as cidades do País, especialmente, as piauienses. É preciso considerar que no Piauí, por exemplo, assim como em várias parcelas do território nacional, historicamente as cidades surgiram muito mais como forma de garantir o poder da coroa em âmbito local, com finalidade político-administrativa do que em função do dinamismo socioeconômico.

Segundo Rebelo (199?), as primeiras cidades piauienses nasceram de modo a garantir maior controle e gestão do território pela coroa portuguesa, tanto da economia como do poder local. É o caso de Oeiras, primeira capital do Piauí, cuja criação visava controlar o conflito entre sesmeiros e posseiros, bem como organizar o povoamento sob a égide do poder da metrópole.

Conforme Pereira (2001), a ideia de cidade relacionada à ideia de população não agrícola é inconsistente, pois existem muitas cidades com uma porcentagem significativa de pessoas dedicadas às atividades agrícolas, a exemplo de muitos centros urbanos onde moram lavradores.

No âmbito piauiense, a maioria das cidades ainda possui fortes laços agrícolas, visto que a criação de municípios no Estado obedeceu muito mais aos anseios político-administrativos do que a transformações de ordem socioeconômica. Sendo assim, muitas pessoas vivem na cidade, mas trabalham no campo. Ressalte-se que o Estado não participou ativamente do surto industrial pós década de 1950 no Brasil, tendo até hoje uma atividade industrial ainda incipiente e muito concentrada em poucas cidades.

Portanto, segundo Lencioni (2008), o fato da aglomeração sedentária conter população voltada para as atividades do campo não compromete o sentido de cidade que pode estar presente no aglomerado. Desse modo, também não pode servir de parâmetro, na definição de cidade, o tamanho da aglomeração que “parece ocorrer como sedução e obscurecimento maior quando se fala de grandes concentrações demográficas, porque nessa maneira de falar se desconsidera que o tamanho da população não desvenda fenômeno nenhum e muito menos o “gigantismo” de sua complexidade social” (PEREIRA, 2001, p. 269).

Essa autora ainda chama a atenção para o fato de que outros autores, dentre os quais Pierre George, Max Derruaux e Manuel Castells, também desconsideram o tamanho da

população na definição de cidade. Dessa forma, para a autora, o critério de tamanho da população na conceituação de cidade é pouco frutífero, visto que o tamanho do aglomerado necessariamente esbarra no contexto histórico e socioeconômico dos lugares, não tendo sentido em si mesmo, dada a diversidade socioespacial existente entre os povos e países.

Partindo de uma visão mais contemporânea de cidade, Carlos (2013) aponta duas características que estão comumente associadas à ideia de cidade: a aglomeração, de capital, no sentido de “*locus*” da produção, e a concentração de população, serviços, infraestrutura, mercadorias, trabalhadores e outros. No entanto, a autora alerta que para se entender realmente a natureza da cidade é preciso considerar a sua dimensão social, visto que esse espaço não só condiciona como é produto da reprodução da sociedade.

Isso nos leva a perceber a cidade por dois ângulos: o do capital e do cidadão, ou seja, como produto da relação conflitante e contraditória da sociedade em decorrência do desenvolvimento capitalista. Portanto, a cidade ao mesmo tempo em que é espaço de (re) produção do capital é espaço de produção das contradições sociais.

Dessa forma, corroborando com Carlos (2013), por um lado a cidade é reprodutora de riquezas (capital fixo), na medida em que articula os processos de produção, distribuição, troca, consumo e gestão, concentrando a indústria, aglomerando mão-de-obra, mercadorias e materializando condições de produção. Ao tempo em que os grupos econômicos (industriais, comerciantes, imobiliárias) investem, produzem capital que gera a produção do espaço por meio de prédios, shoppings, condomínios, etc., que, por sua vez, retornam na forma de mais-valia, reproduzindo o capital e voltando a reproduzir o espaço. Por outro lado, esse processo acaba hierarquizando e acelerando as desigualdades.

Assim, partindo das ideias de Carlos (2013), percebe-se que as contradições sociais geradas são materializadas na paisagem e representam a diferenciação de classes, que se reflete na habitação e nos meios de consumo coletivo. Destacando-se duas características básicas, a segregação residencial, em que as pessoas de alto rendimento tendem a morar em bairros dotados melhor infraestrutura ou condomínios luxuosos enquanto as pessoas de baixo rendimento moram em conjuntos habitacionais, vilas e favelas.

A outra característica conforme Carlos (2013) está assentada no fato de que esse processo gera uma tendência para a (re) produção da distância do local de moradia ao local de trabalho. O que se constitui em prejuízos as condições de vidas dos mais pobres e não dos mais ricos.

Considerando o fator histórico, Lencioni (2008) aponta quatro referencias que se mantêm na busca pelo conceito de cidade: aglomerado, sedentarismo, mercado e

administração pública. Não esquecendo as palavras de Pereira (2001) quando diz que a cidade depende de formas políticas e sociais e que essas são produto de determinações sociais. São essas forças que a caracterizam e que lhe dão individualidade.

Preceitos esses que podem ser percebidos em Correa (1995, p. 09), trabalhando numa perspectiva de cidade como sinônimo de espaço urbano, quando afirma que este é “um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço”. Já Silva (1997, p. 85) distinguindo cidade e urbano diz: “A cidade é a matriz do urbano. O urbano universaliza a cidade, cria marca. O urbano costura as diferenças reconhecidas entre as cidades, extrapola seus limites e utiliza todos os meios possíveis para homogeneizar atitudes, hábitos, comportamentos.”

Diferente da abordagem dada por Sjoberg (1972), os autores Silva (1997), Correa (1995) e Lencioni (2008) não classificam a cidade em função de aspectos meramente quantitativos, mas como produto histórico construído a partir das relações sociais através do tempo e por meio de diversos agentes. Também no conceito de Silva (1997) percebe-se a ideia de cidade como objeto e urbano como fenômeno, nesse caso como modo de vida esculpido sob a égide do capital e que ultrapassa os limites da cidade.

Interessante observar que para Silva (1997) o urbano não é antagônico em relação ao rural, podendo inclusive estar presente nas áreas agrícolas, desde que haja mudança de hábitos e comportamentos pautados na lógica da sociedade capitalista industrial, impulsionada pelos veículos de comunicação de massa que difundem valores e costumes urbanos.

Novamente tomando como exemplo a realidade piauiense, um cenário cada vez mais comum no meio rural, é a casa de taipa com antena parabólica, em que o homem do campo já não dorme tão cedo pois agora tem a novela e/ou o futebol para assistir. Um outro exemplo refere-se ao cenário cada vez mais comum de vaqueiros motorizados tangendo os bois no interior do Estado.

Desse modo, conforme já apontou Carlos (2013) e Correa (1995) se a cidade e/ou o espaço urbano são um produto e um reflexo social, a medida que a sociedade se transforma, obviamente o espaço também muda. Sendo assim, os elementos e instrumentos utilizados antes para planejar e gerir o território da cidade, dentre os quais a regionalização, certamente precisam ser atualizados e revistos, visto que já não atendem a nova sociedade que se materializa e se espacializa através do trabalho e do tempo.

Nesse sentido, Correa (1995, p. 11) afirma que:

A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas

áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico determinadas áreas da cidade.

Sendo assim, podemos acrescentar à ideia de cidade a capacidade de estar constantemente em movimento, transformando-se e reinventando-se, como resultado do dinâmico jogo entre os diversos agentes que a constituem, dentre eles o Estado, o capital e os movimentos sociais. Segundo Carlos (2011, p. 98) “a cidade, como conceito e realidade concreta realiza-se numa miríade de espaços-tempos justapostos: os da troca, do lazer, da circulação, do trabalho, reunindo e centralizando todos os elementos que dão sentido à vida social”.

Podemos dizer então que a cidade se constitui num espaço dinâmico e instável, formada pela aglomeração e justaposição de fragmentos que ora se articulam, ora se contrapõem. Ao tempo em que revela intenso movimento, aglomera pessoas, objetos e desejos, num eterno reconstruir de contradições. Essa intensa dinâmica da cidade nos reporta à questão anterior sobre a permanência histórica do conceito de cidade. Nesse sentido, Pereira (2001), indaga sobre o porquê da palavra cidade ter atravessado séculos sem alterações, muito embora se refira a um objeto em permanente mudança.

A resposta, segundo Lencioni (2008) está na agregação de adjetivações ao termo cidade, visando expressar as suas dinâmicas e mudanças constantes. O que acaba por qualificar suas transformações como: cidade satélite, cidade horizontal, cidade verticalizada, cidade mundial, cidade moderna, cidade administrativa, cidade interiorana, cidade informal e tantos mais adjetivos que possamos agregar, sem que com isso a cidade perca suas características originais.

Lencioni (2008 p. 115) lembra que “embora o conceito seja um reflexo do real, ele é infinitamente mais pobre que o real”, devendo preocupar-se em refletir a essência do objeto, não todo o objeto. Portanto, o que importa não são as variações entre cidades, sejam elas espaciais, temporais, econômicas, culturais, mas a ideia comum a todas elas, que é a de aglomeração, sedentarismo, administração pública, mercado, movimento, conflito.

Procurando dar suporte à busca pela essência da cidade, Lencioni (2008) faz um apanhado em vários autores, dentre eles Derruaux (1964), a partir de Ratzel, que chama a atenção para a questão da sedentarização, indicando que à cidade corresponde, sim, à ideia de aglomeração, mas a de aglomeração durável. Portanto, Ratzel já aponta que o caminho para a definição de cidade passa pela aglomeração e o sedentarismo. No entanto, essas duas

características ainda se mostram insuficientes para a apreensão da essência do que qualifica cidade como tal, assim não haveria como diferenciar cidades e aldeias dos índios do Brasil.

Na verdade, é preciso situar a busca pela essência do conteúdo da cidade (aglomeração, sedentarismo, mercado, administração pública) para o contexto brasileiro. Dessa forma, como diz Lencioni (2008, p. 117) “ao falarmos em cidade no Brasil estamos nos referindo a um aglomerado sedentário que se caracteriza pela presença de mercado (troca) e que possui uma administração pública.” Ademais, observa-se que o conceito de cidade no Brasil é posterior à própria constituição da cidade que esse conceito busca refletir.

No Brasil, segundo Lencioni (2008, p. 117), “as condições de aglomeração sedentária, acrescida da função de troca e da de administração pública é que fizeram com que alguns povoados se desenvolvessem como cidades”. Outros tornaram-se cidades por que desde início da ocupação já foram concebidos como sede do poder metropolitano. Esse é o caso de Oeiras, fundada como vila, portanto, como representação do poder central desde 1718. Para essa autora, esse aspecto, o de local de poder, é fundamental na conceituação de cidade no Brasil e percebe-se também no Piauí.

Para Carlos (2012, p. 100) são também elementos fundamentais na definição da cidade “a hierarquização da sociedade em classes, a divisão do trabalho, o exercício do poder, e suas representações.” Por sua vez, Lencioni (2008 p. 117) alerta que é preciso ter consciência de que “o conceito de cidade é infinitamente mais pobre que o real ao qual ele se refere e existe em movimento, ou seja, se altera segundo referências e segundo o tempo histórico”. Segundo essa autora o conceito de cidade se relaciona a outros conceitos e só existe se for definido enquanto tal.

Dessa forma, verifica-se que o conceito de cidade embora historicamente tenha sido utilizado em várias acepções, alguns aspectos permaneceram sólidos como: aglomeração, sedentarismo, mercado e administração pública. Por isso, o conceito tem resistido à diversidade socioeconômica da sociedade. Por outro lado, não prosperaram as tentativas de conceituar a cidade em função de aspectos meramente dimensionais, quantitativos, como tamanho da população e do território ou ainda associar esse conceito a um determinado tipo de atividade como a atividade industrial.

Também se mostra fundamental perceber que esse conceito está ligado a história da relação da sociedade com a natureza enquanto produtora do espaço, mas ao mesmo tempo condicionada por ele num determinado tempo. Nota-se que outros aspectos foram incorporados à ideia de cidade, especialmente após o advento da formação de uma sociedade capitalista industrial tais como: “locus” da produção, movimento, contradição e conflitos.

Conforme já visto, a ideia de urbano remonta a um fenômeno recente e está atrelada a constituição de uma sociedade capitalista industrial, que impõe à cidade a função de reprodutora do capital e da contradição, induzindo a urbanização e promovendo mudanças socioeconômicas, de hábitos e comportamentos, os quais são denominados urbanos.

Desse modo, a questão espacial se coloca no plano da construção do humano na medida em que o ato de produção do espaço é, em si mesmo, produção da vida. A análise urbana, ao revelar a reprodução da vida em todos os seus sentidos, revela momentos de alienação-desalienação, passividade e luta. Esta é a tese que fundamenta a construção das hipóteses que, em seu conjunto, denotam a totalidade do fenômeno urbano, permitindo sua compreensão (CARLOS, 2011, pag. 99).

Lencioni (2008, p.118), acerca do pensamento de Léfèbvre, discorre que:

Hoje vivemos num mundo novo onde as redes e os fluxos tecem conexões entre os lugares e alteram a ideia de próximo e distante. Esse é um dos aspectos do mundo atual que indica o desenvolvimento de uma sociedade pós-industrial, ou seja, de uma sociedade que “nasce da industrialização e a sucede”, como diz Léfèbvre e que ele denomina de sociedade urbana e, de maneira sintética, de urbano.

Para essa autora, embora seja evidente a relação entre industrialização e a constituição do urbano, é preciso ter cuidado para não se cair no reducionismo apontado por Léfèbvre (1999), ao considerar o urbano como um mero subproduto da industrialização, o que pode comprometer o entendimento do seu próprio conteúdo. Essa preocupação também é de Martins (1999) quando diz que esse reducionismo torna incompreensível entender que o urbano é um lugar de enfrentamentos e confrontações, uma unidade de contradições.

Concordamos com Lencioni (2008, p 118) quando afirma que “o que importa é que a ideia de urbano aparece, na maioria das vezes, vinculada à de capital industrial e à de sociedade capitalista industrial”. Por este motivo, deve ser esse o paradigma para se pensar o urbano no Brasil.

Desse modo é importante tentar situar o surgimento do processo industrial no País como forma de entender o aparecimento do urbano em território nacional. Embora, seja necessário dizer que não há consenso entre os autores com relação ao momento em que se constitui o urbano tendo como referência as condições para a formação de uma sociedade capitalista industrial. Além disso, para alguns autores o urbano no Brasil está atrelado tão somente a ideia de sociedade capitalista, o que deslocaria o urbano para o período colonial, momento em que o capitalismo mercantil se instala no País.

Quanto à associação entre o urbano e industrialização, Lencioni (2008) aponta que há duas periodizações, uma que considera como marco inicial a década de 1930 do século XX, momento em que a atividade industrial passa a comandar a reprodução do capital e outra que desloca o urbano para o fim do século XIX, momento em que se consolida o complexo cafeeiro, dinamizando a economia e atividade industrial.

Dessa forma, segundo Lencioni (2008) para autores como Tavares (1972) e Melo (1984), fundados na ideia de urbano relacionado a constituição de uma sociedade capitalista industrial no Brasil, podemos falar em urbano somente na década de 1930 do século XX, momento em que a reprodução ampliada do capital passa a ser comandada pela atividade industrial, visto que há uma emancipação do capital industrial da atividade primário-exportadora, precisamente, da cafeicultura. Somente a partir desse momento é que podemos falar em industrialização, muito embora a atividade industrial já existisse. A partir de então o capital industrial passa a gerar seu próprio crescimento industrial.

Para Martins (1979) citado por Lencioni (2008, p.118-119):

A industrialização brasileira não se situa apenas nas oscilações da cafeicultura, ou seja, seu desenvolvimento não está somente relacionado às crises do setor exportador cafeeiro [...], está relacionado à dinâmica do complexo cafeeiro que faz com que a industrialização se desenvolva nos interstícios da cafeicultura [...].

Segundo Lencioni (2008), esse fato teve a capacidade de gerar um processo de acumulação capitalista, até mesmo não assentado em relações sociais de produção capitalista. O que deslocaria o momento em que podemos falar de urbano no Brasil para os fins do século XIX.

Conforme as ideias da supracitada autora, tem-se que esse complexo da cafeicultura, apresentou capacidade de gerar um processo de acumulação capitalista industrial uma vez que o capital cafeeiro se desenvolveu constituindo um complexo de relações que conduziu a um grande desenvolvimento econômico.

Para Martins (1999) citado por Lencioni (2008, p.120) “as cidades materializavam as condições gerais da produção cafeeira, garantindo o comércio e os serviços necessários, o que redundou no desenvolvimento de uma extensa rede urbana no interior paulista”. Sendo este, portanto, o momento chave para a eclosão do urbano no país.

Portanto, corroborando com os autores acima, só é possível realmente falar em urbano no Brasil, quando a atividade industrial passa a comandar a dinâmica econômica e social do país e isso só vai começar a ocorrer a partir da década de 1930 do século XX.

No entanto, é preciso considerar que devido às dimensões e a diversidade do território brasileiro, a formação de uma sociedade capitalista industrial não se deu de forma igualitária e nem ao mesmo tempo. O que compromete a aplicação prática do conceito de urbano em algumas regiões do país.

Tem-se como exemplo a realidade piauiense, um Estado ocupado e povoado tardiamente em relação aos outros estados nordestinos e que não conseguiu inserção em nenhum dos grandes ciclos econômicos do período colonial, a não ser de forma complementar, por meio da pecuária, a partir do fim do século XVII e do extrativismo, já no período republicano, no fim do século XIX e meados do XX.

Dessa forma, enquanto o Sudeste já preparava as bases para a industrialização e a constituição de uma sociedade industrial e urbana, o Piauí se mantinha pouco integrado ao cenário nacional e ainda com fortes bases agrárias, tendo na formação da maioria de suas cidades, como elemento fundamental, a função político-administrativa e de mercado. Mesmo após a década de 1950 com a consolidação da industrialização e intensificação da urbanização em âmbito nacional, no Piauí, conforme Farias (2009), o surto industrial não ganhou força como em outros estados nordestinos notadamente a Bahia, Pernambuco e Ceará.

O autor ainda afirma que ascendeu como força econômica do Estado o capital comercial, especialmente o varejista, que se concentrou nos principais centros urbanos como Teresina, Parnaíba, Floriano, Picos, canalizando apoio político e infraestrutura urbana nessas cidades, principalmente, as do norte do Estado, muitas vezes obstaculizando a ascensão do capital industrial.

Assim, alguns fatores contribuíram para a ascensão do capital comercial em detrimento do industrial em território piauiense. Segundo Farias (2009, p.26) “no caso do Piauí, esses fatores serão, sobretudo, o seu ciclo tardio de economia agroexportadora e a sua fraqueza política no quadro da federação nacional”. Portanto, prepondera no Estado uma burguesia comercial, que detém a hegemonia econômica e política, fazendo com que o setor de serviços e o comércio cresça substancialmente, apoiados por investimentos governamentais e com ligações externas.

Esse processo conduz a uma urbanização bastante concentrada nas cidades que já possuem um certo dinamismo econômico, principalmente as cidades da região norte do Estado, especialmente em Teresina. O que nos leva refletir sobre o momento em que há realmente o surgimento da ideia de urbano na sociedade piauiense, tendo em vista que o Piauí ainda permanece entre os estados com menor taxa de urbanização do Brasil, pouco industrializado e com a maior parte das cidades tendo sua dinâmica comandada pelas

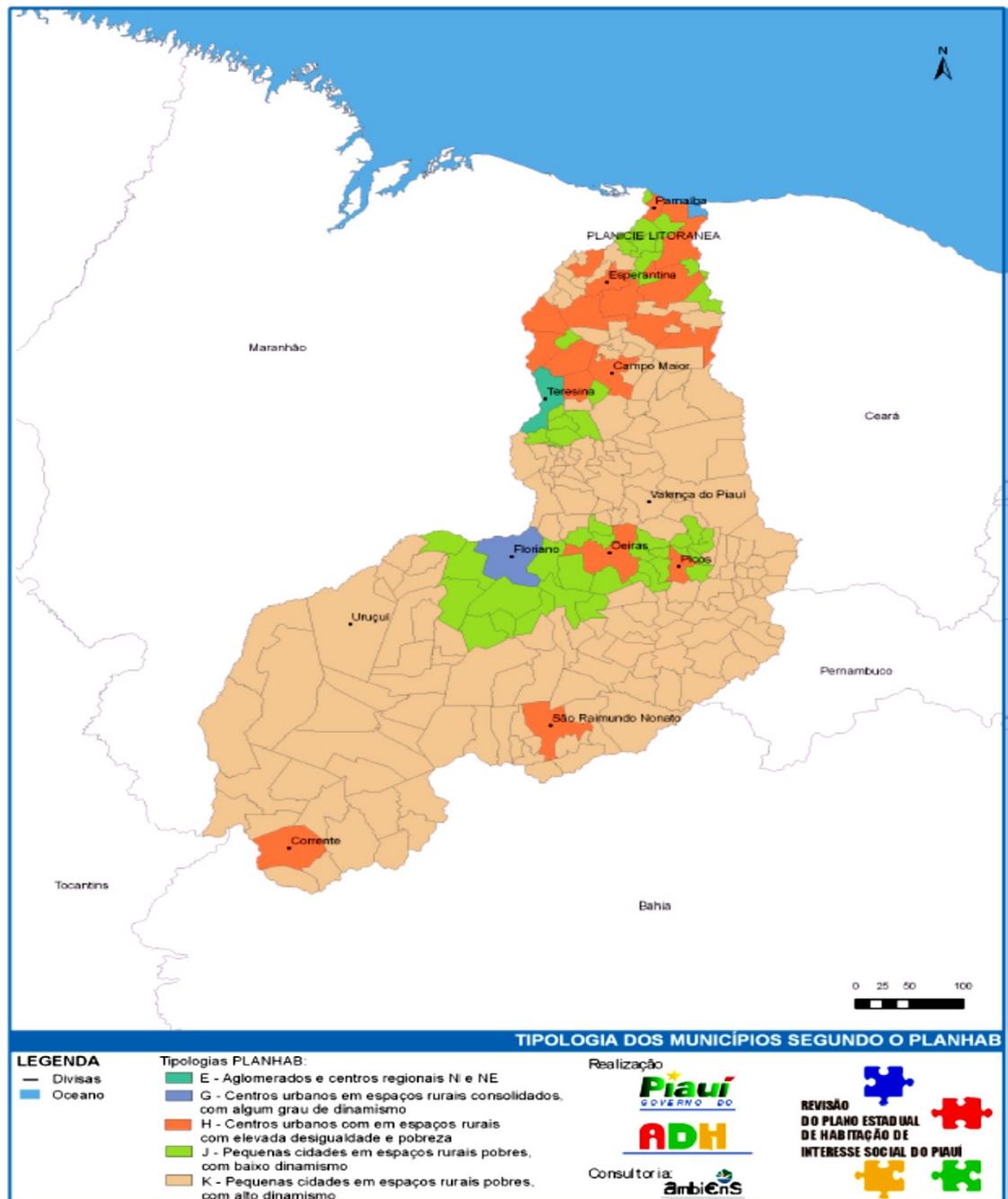
atividades agrícolas, pelos gastos da administração pública com pessoal e serviços e as receitas provenientes de programas sociais bem como de aposentadorias do INSS.

O que se percebe é que o conceito de cidade no Piauí se adequa perfeitamente ao contexto brasileiro, quando ligado a ideia de aglomeração sedentária de atividades agrícolas e não-agrícolas, com função de mercado (local de trocas e serviços) e de administração pública, enquanto representação do poder político e fornecedora de serviços essenciais.

Já o conceito de urbano no Piauí está assentado muito mais na mudança de hábitos e comportamentos que chegam inclusive a zona rural, por meio da mídia, da facilidade de comunicação e transporte do que por um processo de acumulação capitalista fundado na atividade industrial. A não ser na capital e mais alguns municípios piauienses, em que houve maior facilidade de interconexão e comunicação com os grandes centros reprodutores do capital industrial, promovendo assim de forma mais intensa e rápida transformações de ordem econômica, social, cultural e políticas capazes de engendrar uma mentalidade urbana.

Segundo a tipologia de municípios proposta pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), aproximadamente 68% dos municípios do Estado são classificados como K, ou seja, correspondem a “pequenas cidades em espaços rurais pobres com alto dinamismo”, 21% compõe o grupo J, “pequenas cidades com espaços rurais pobres com baixo dinamismo” e 8% são do tipo H, “centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza”. Assim, a tipologia sugere que 98% dos municípios do estado podem ser considerados rurais já que estão ligados direta ou indiretamente com atividades econômicas e sociais agrárias (figura 4).

Figura 4 - Tipologia dos municípios piauienses



Fonte: PLANHAB, 2007. Sistematização dos dados por Ambiens Cooperativa. p. 03.

O fato é que ainda permanecem no Piauí, práticas e costumes que prejudicam a aplicação do conceito de urbano associado à formação de uma sociedade capitalista industrial ou pós-industrial. Mas como Lencioni (2008) já mencionou, os conceitos se constituem em elementos fundamentais para a interpretação da realidade, porém não refletem a integralidade do real, buscam mais a essência do objeto.

Por outro lado, conforme apontou Carlos (2012), na elucidação tanto da ideia de cidade como de urbano atualmente, é preciso considerar a contradição que funda e explicita a reprodução do espaço urbano, sendo este fruto do embate entre a produção social em face da apropriação privada do espaço, prevalecendo muitas vezes os interesses do capital, que torna a cidade mais fragmentada e desigual. Dessa forma, acreditamos ter a análise da regionalização da cidade um papel importante na medida em que pode servir para revelar os recortes espaciais resultantes desse processo e assim contribuir para a o seu entendimento.

3 AS PALAVRAS DA CIDADE: ZONA E REGIÃO

Em Teresina, assim como em outras cidades brasileiras, é muito comum o emprego dos termos “zona” e “região” para se referir aos recortes espaciais delimitados pela regionalização intraurbana oficial para fins administrativos, prevalecendo o primeiro. Esses termos são sinônimos, antagônicos ou complementares? Utilização desses termos no âmbito da cidade está correta? Quando e por que esses termos passaram a ser utilizados em Teresina e qual a importância deles para a gestão e o planejamento urbano da cidade. Essas e outras questões serão tratadas nessa seção

3.1 Conceitos de região e regionalização

Observando a evolução do pensamento geográfico, percebe-se que desde a consolidação da Geografia como ciência, o conceito de região e regionalização estão numa posição de destaque. Muitas vezes se confundido com o próprio objeto da Geografia. É nesse sentido que Correa (2000, p. 07) diz:

O método regional consiste no terceiro paradigma da Geografia, opondo-se ao determinismo ambiental e ao possibilismo. Nele, a diferenciação de áreas não é vista a partir das relações entre o homem e a natureza, mas sim da integração de fenômenos heterogêneos em uma dada porção da superfície da Terra.

Segundo Haesbaert (2010, p. 178) “o que define cada conceito, em primeiro lugar, é a problemática à qual ele está ligado”. Sendo assim, para esse autor, quanto ao conceito de região, este tem sua essência na análise da organização e diferenciação do espaço geográfico (e seu “recortamento”), o que pressupõe também sua ligação a fenômenos como a divisão espacial (inter-regional) do trabalho, os regionalismos ou as identidades regionais.

Nessa mesma linha, Correa (2000, p.12) diz que “o conceito de região está ligado à noção fundamental de diferenciação de área, quer dizer, à aceitação da ideia de que a superfície da Terra é constituída por áreas diferentes entre si. ”

Ocorre que o conceito de região não se apresenta de forma consensual, tendo passado por diversas mutações para atender aos interesses de cada corrente ao longo da evolução do pensamento geográfico. Para Haesbaert (2010) ao longo das primeiras décadas do século XX, três geógrafos se destacaram no debate sobre a região: Paul Vidal de La Blache, Carl Sauer e Richard Hartshorne, sendo que cada autor apresenta conceitos e perspectivas diferentes.

La Blache, trabalhou esse conceito sob vários prismas, predominando a concepção de região como “algo vivo”, uma “individualidade” ou mesmo uma “personalidade geográfica”. Hartshorne a percebia mais como um construto intelectual e que, como tal, poderia variar (inclusive em suas delimitações) de acordo com os objetivos do pesquisador. Já Sauer, buscava na geografia regional uma “morfologia da paisagem” que se preocupava ao mesmo tempo com as singularidades e com a comparação dessas “paisagens individuais”, num “sentido cronológico pleno, isto é, a ordenação de paisagens culturais” (HAESBAERT, 2010, p.32).

Os três autores, segundo Haesbaert (2010) convergiam em cinco pontos: a importância dada ao específico, ao singular “individualidade” ou “personalidade geográfica”; “diferenciador de áreas”; (...) o estudo integrador ou de “síntese” uma coesão/coerência interna à região, envolvendo as múltiplas dimensões do que hoje tratamos como espaço geográfico, “humanas” e “naturais”; a continuação espacial; a (relativa) estabilidade regional e a relação entre região e uma “mesoescala” de análise.

Já Lacoste (1976), desconhecendo as múltiplas acepções de região trabalhadas por La Blache, faz uma crítica à influência do método regional vidalino nos estudos geográficos, quando estes consideram apenas aspectos naturais e históricos na determinação das regiões e conseqüentemente propõem regionalizações sem levar em conta os aspectos políticos. Houve uma certa precipitação de Lacoste, visto que La Blache trabalhou a região sob vários aspectos, inclusive do ponto de vista humano e econômico.

Talaska (2011), referindo-se à periodização de Correa (1997), afirma que desde a institucionalização da Geografia no final do século XIX, até a década de 1970, podem ser elencadas três acepções principais de região. A primeira acepção, a região natural, apoia-se nos dados da natureza. A segunda pautada na matriz do historicismo de base neokantiana, onde a região passa a ser vista como uma paisagem cultural, a denominar-se região-paisagem. E na terceira acepção, considera a região como criação intelectual, a partir de propósitos específicos dos geógrafos.

Dessa forma, percebe-se que ao longo da história do pensamento geográfico o conceito de região passou por múltiplos olhares e perspectivas estando sempre numa posição central nos estudos geográficos, mesmo quando havia uma tentativa de desvalorizá-lo em face de sua suposta superação.

Nesse sentido Haesbaert (2010) propõe uma caracterização das diversas abordagens dada a região e a regionalização, a começar por uma abordagem “realista” em que a região/regionalização é vista como fato ou evidencia empírica, destacando-se Vidal de La

Blache, que considera a região como um dado, “algo vivo a que o geógrafo deve aspirar e reproduzir”. Dentro dessa perspectiva, está a dialética marxista, que trata a região como realidade social e histórica, não apenas como discurso analítico, sendo a região construída pela dialética sociedade/espço ou cultura-natureza, também dentro dessa ótica realista aparece as correntes ligadas a geografia humanista, quando trabalham a região como “espço vivido”.

Outra abordagem de região tratada por Haesbaert (2010) é a analítico-racionalista e/ou “construtivistas” que considera a região/regionalização como artifício ou construto intelectual. Nesse caso, a região tem um sentido mais genérico de recorte ou parcela de espço cuja coerência ou unidade é dada apenas pelo critério adotado pelo investigador. Aqui, acompanhando a lógica neopositivista, a regionalização é tratada como classificação ou até se confunde com uma classe de área.

De acordo com o mesmo autor há também uma perspectiva normativa, em que a região é tratada como instrumento de ação, embora já esteja presente em autores clássicos como Vidal de La Blache, destaca-se a partir da década de 1960 com a geografia ativa. Preocupa-se em propor ações efetivas, de intervenção, caminhos, indicar o futuro ou um devir das configurações regionais, de modo a adequá-las a determinados propósitos político-econômicos. Essa abordagem está vinculada a ideia de planejamento regional e urbano. Embora seja predominantemente utilizada como estratégia de intervenção estatal na organização espacial, esta abordagem também é utilizada pelos movimentos sociais.

Sendo assim, percebe-se que o atual período em que vivemos (globalização), torna mais difícil apreender os múltiplos aspectos que interferem na organização do espço e isso tem provocado uma discussão acerca do conceito de região e regionalização, suas reformulações ou até mesmo sua vitalidade dentro do atual contexto. De acordo com Santos (1994), a região não desapareceu, pelo contrário, o contexto atual é que exige maior capacidade de reinterpretar e de reconhecer o espço em suas divisões e recortes.

Portanto, verifica-se que esse conceito continua importante para a Geografia e a organização espacial, mas é preciso que haja uma atualização em seus pressupostos. Tendo em vista ser cada vez mais complexa a análise da organização do espço em face da globalização e da mundialização da urbanização, principalmente porque, corroborando com Santos (1988), o sistema de objetos e ações que existem nos lugares são cada vez mais integrados e comandados por agentes e processos hegemônicos externos, enquanto a sociedade é cada vez mais urbana.

Segundo Santos (1988), é imprescindível perceber a influência da divisão do trabalho na modelagem da organização espacial visto que essa divisão do trabalho é cada vez mais intencional e se superpõe em várias escalas reproduzindo comandos hegemônicos internacionais, até mesmo em escala local, o que acaba por ser decisivo no processo de regionalização dos territórios. De acordo com o Haesbaert (2010, p.91):

Falar em região é também, concomitante, envolver-se com os diversos processos e/ou métodos de regionalização – seja priorizando o campo epistemológico, como um procedimento operacional ou instrumento de análise proposto pelo pesquisador, seja numa perspectiva mais realista, como um “fato” ou de forma mais nuançada, como um processo efetivamente vivido e produzido pelos grupos/sujeitos sociais.

Nessa mesma linha, Correa (2000), afirma que na medida em que a história do homem acontece, marcada pelo desenvolvimento das forças produtivas, pela dinâmica da sociedade de classes e de suas lutas, o processo de regionalização torna-se mais complexo. O que significa fragmentar ainda mais o espaço ocupado pelo homem em numerosas regiões e, concomitantemente, integrá-las.

Diante do complexo contexto em que vivemos Haesbaert (2010) propõe uma nova abordagem sobre a região e a regionalização, a “região artefato” em que o recorte territorial não é visto apenas como um fato concreto, ou como um construto intelectual (teórico) ou um instrumento de ação, mas como uma intersecção desses fatores, a região seria um híbrido entre fato (prática social), construto intelectual (artifício) e enquanto instrumento de ação (planejamento) e até ferramenta política.

Dessa forma, conforme esse autor, a região-regionalização “artefato” está centrada nas seguintes premissas: a região como produto-produtora dos processos de diferenciação espacial; como produto-produtora das dinâmicas concomitantes de globalização/fragmentação; a região construída através da atuação de diferentes sujeitos sociais em suas lógicas espaciais zonal e reticular e a i-lógica dos aglomerados resultante principalmente de processos de exclusão e precarização socioespacial. Ainda Segundo Haesbaert (2010, p.116) “Regiões refletem tanto diferenças no mundo quanto ideias sobre diferenças”. Ou, nas palavras de Bourdieu (1989), a região encontra-se no âmago de uma retroalimentação permanente entre representações da realidade das representações. ”

Desse modo, para esse autor, nesse percurso entre realidade efetiva, material e imaterial e recurso analítico, a região deve ser vista incorporando a multiplicidade e a complexidade de processos que marcam os arranjos espaciais contemporâneos, com destaque para as dinâmicas de diferenciação, coesão/ (des) articulação, fragmentação/exclusão e mobilidade e fixação.

Nessa nova abordagem, está clara a intenção de uma revisão das características dada a região pelas abordagens clássicas, quais sejam: a especificidade ou singularidade regional; o caráter regional integrador; o jogo entre a relativa estabilidade e fixidez e a mobilidade ou fluidez da região; a correspondência entre região e “mesoescala” (HAESBAERT, 2010, p.126).

Quanto à singularidade regional e a questão da diferença, Haesbaert (2010) propõe uma abordagem regional que focalize os processos de diferenciação espacial com base em diferenças de grau quanto em diferenças de natureza. Para esse autor a regionalização deve observar a construção hierárquico-sistêmica (e funcional) das desigualdades, principalmente aquelas promovidas pela desordem econômica capitalista, com a produção das singularidades, da vivência do espaço e de nossa identificação territorial (ainda que com territórios cada vez mais móveis e híbridos), torna-se ao mesmo tempo uma necessidade e um desafio.

Outro ponto abordado na regionalização “artefato” seria a revisão dos princípios da homogeneidade e da coesão e a “integração” regional, por uma abordagem regional a partir dos processos de des-articulação espacial. Além disso, também propõe a revisão da continuidade espacial, por uma abordagem regional focada na des-continuidade das regiões. Para Haesbaert (2010), o entendimento da realidade e o espaço contemporâneo revelam-se mais pela descontinuidade do que pela continuidade, mais pela heterogeneidade do que pela homogeneidade, mais pelo caráter de mutação, de mobilidade e mesmo de fluidez do que de conservação, fixidez e estabilidade.

Quanto ao caráter escalar intermediário ou de mesoescala, Haesbaert (2010) propõe uma regionalização vinculada às múltiplas escalas de poder num mundo global-fragmentado. Para esse autor a região não pode estar presa a uma determinada escala, ela é multiescalar. Dependendo do autor e de sua filiação teórica, em termos de escala podemos ter a região confundida com qualquer nível escalar abaixo do nível global; um nível escalar intermediário entre o local e o nacional; mais recentemente, dependendo da perspectiva, o nível local (novos localismos) e o nível intermediário entre o nacional e o global (novos regionalismos) (HAESBAERT, 2010, p.147).

Ainda sobre a questão da escala, Haesbaert (2010) lembra que há indicações no sentido de que a região passa a manifestar-se principalmente no nível local – ou mesmo a se confundir com o “lugar”, pois esse seria os melhores *locus* para reconhecer uma realidade espacial minimamente coesa e que realize certa “integração” entre diferentes dimensões socioespaciais.

Partindo dessas premissas Haesbaert (2010, p.196) propõe um conceito para região:

Um espaço – momento articulado, em processo mais ou menos intenso de transformação, envolvendo múltiplas dimensões e escalas, possui ênfase dimensionais e escalas distintas conforme os sujeitos sociais e o contexto histórico, social e políticos em que se dê essa articulação.

Percebe-se nesse conceito que o autor chama a atenção para o fato de que a região é recorte espacial e temporal, que envolve na sua delimitação múltiplos aspectos e não está presa a uma só escala, mas as transformações socioeconômicas e políticas, bem como ao contexto histórico que se apresenta num dado território e as finalidades propostas. Nessa mesma linha de raciocínio, Ribeiro (2004, p. 201) afirma que “regionalizar não é apenas um ato técnico, envolve uma gama de ações e agentes manifestados historicamente por setores dominantes locais, governos e, hoje, empresas globais”.

De acordo com Talaska (2011, p. 08) “o processo de regionalização se originou historicamente a partir do conhecimento das características do meio geográfico, do conjunto de transformações ocorridas/realizadas pela sociedade no espaço”.

Passa esse autor, portanto, a regionalização se dá tanto pela diferenciação espacial em determinado território, estabelecendo limites entre áreas e tendo finalidades específicas, em diferentes escalas geográficas, quanto pelo processo de formação de regiões que permite conceber a determinado recorte espacial uma identidade particular. Sendo um processo contínuo, onde as características de determinada área assumem certa particularidade e identidade, promovendo ao mesmo tempo, fragmentação e/ou a integração de áreas.

Já para Correa (2000), a regionalização é a dimensão espacial da lei do desenvolvimento desigual e combinado. Visto que está na essência da história da humanidade diferenciar as áreas, dada a forma desigual no tempo e no espaço com que os diversos grupos humanos se apropriaram da divisão social do trabalho, da propriedade da terra, dos meios e das técnicas e produção das classes sociais e suas lutas. Do mesmo modo, a difusão dos processos de mudança fez-se desigualmente, reforçando a diferenciação de áreas.

Segundo esse autor as desigualdades que aparecem caracterizam-se pela combinação de aspectos distintos dos diversos momentos da história do homem. Isto resulta no aparecimento de grupos também distintos ocupando específicas parcelas da superfície da Terra, e aí imprimindo suas próprias marcas à paisagem, que nada mais é que uma expressão de seus modos de vida.

Dessa forma, Correa (2000, p. 23) afirma que “uma vez iniciada a difusão do processo de regionalização, de diferenciação de áreas, via contatos comerciais, migrações e conquistas, esta assume ritmos distintos, isto é, duração e intensidade que variam”. Corroborando com

Haesbaert (2010) e Santos (1988), Correa (2000, p.24), quando trata dos mecanismos utilizados pelo processo de regionalização, diz que “na medida em que a história do homem acontece, marcada pelo desenvolvimento das forças produtivas, pela dinâmica da sociedade de classes e de suas lutas, o processo de regionalização torna-se mais complexo.”

Por complexidade, Correa (2000) entende ser o maior número de recortes territoriais que o processo de regionalização estabelece no espaço ocupado pelo homem criando cada vez mais regiões e, concomitantemente, integrando-as. Portanto, para esse autor, é no modo de produção capitalista que o processo de regionalização se acentua, marcado pela simultaneidade dos processos de diferenciação e integração, verificada dentro da progressiva mundialização da economia a partir do século XV. Sobre os instrumentos de diferenciação de áreas, Correa (2000, p.25) afirma que:

Sob a égide do capital, os mecanismos de diferenciação de áreas tornam-se mais nítidos, quais sejam:

- a) a divisão territorial do trabalho, que define *o que* será produzido aqui e ali;
- b) o desenvolvimento dos meios e a combinação das relações e técnicas de produção de produção originadas em momentos distintos da história, que definem *o como* se realizará a produção;
- c) a ação do Estado e da ideologia que se especializa desigualmente, garantindo novos modos de vida e a pretensa perpetuação deles;
- d) a ampla articulação, através dos progressivamente mais rápidos e eficientes meios de comunicação, entre as regiões criadas ou transformadas *pelo e para* o capital.

Nessa perspectiva, a regionalização seria um reflexo espacial da lei do desenvolvimento desigual e combinado, originando regiões desigualmente desenvolvidas, mas articuladas. Para Correa (2000) a noção de combinação deve ser explicitamente referida não apenas à coexistência no mesmo território de diferentes modos de vida, mas também à articulação espacial destes territórios.

Nesse sentido é que o autor supracitado define a região como uma entidade concreta, resultado de múltiplas determinações, ou seja, da efetivação dos mecanismos de regionalização sobre um quadro territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada, heranças culturais e materiais e determinada estrutura social e seus conflitos.

Procurando identificar as características fundamentais da região, Correa (2000) afirma que esta não tem nada de harmônica, também não é única no sentido vidalino ou hartshorniano, mas particular, ou seja, é a especificação de uma totalidade da qual faz parte através de uma articulação que é ao mesmo tempo funcional e espacial. É a realização de um processo geral, universal, em um quadro territorial menor, onde se combinam o geral - o

modo dominante de produção, o capitalismo, elemento uniformizador - e o particular - as determinações já efetivadas, elemento de diferenciação.

Talaska (2011, p. 08) afirma que “o resultado do processo de regionalização depende dos métodos, critérios e características levados em consideração na sua construção, juntamente com as transformações ocorridas no tempo e no espaço.” Evidenciando assim como em Haesbaert (2010), que a regionalização deve observar as mudanças provocadas pelos agentes produtores do espaço ao longo da história. Não se trata apenas de simples recortes territoriais, mas de recortes “espaço-temporais” que devem procurar refletir o contexto socioeconômico na contemporaneidade.

O que induz a conclusão de que é necessário constantemente promover atualizações nos métodos e critérios estabelecidos pelos agentes regionalizadores à medida que a realidade muda, o que reforça a hipótese levantada nessa pesquisa de que a regionalização de Teresina, em face das grandes transformações socioeconômicas e espaciais das últimas três décadas, precisa ser revista, pois não reflete os atuais recortes espaciais estabelecidos pelos agentes privados e sociais.

Talaska (2011), por sua vez, propõe que a regionalização pode ocorrer de duas maneiras: verticalmente, quando o recorte territorial é fruto de intervenção estatal, ou horizontalmente, onde intelectuais e a sociedade em geral são seus idealizadores.

Considerando que a regionalização implica na análise de vários fatores/características e compreende diferentes critérios, métodos e abordagens, Pereira (2000) citado por Talaska (2011, p. 8-9) estabelece quatro tipos de regionalizações:

(I) Regionalização como diferenciação de áreas: onde a paisagem geográfica é o método de regionalização e a região é uma determinada paisagem geográfica. Nesta regionalização seguem-se os princípios que definiam a região natural e a região cultural. Observam-se as características paisagísticas do território e define-se a região como uma área possuidora de certa homogeneidade.

(II) Regionalização como classificação: é explicada na medida em que o “espaço terá tantas regiões – ou regionalizações – quantas forem as classificações adotadas para analisá-lo”. Esta forma de regionalização origina várias e distintas regiões, sendo que o pesquisador é o responsável pela sua criação na medida em que setoriza e desagrega áreas do território de acordo com seus critérios pré-definidos.

(III) Regionalização como instrumento de ação: está diretamente vinculada com as “teorias econômicas de desenvolvimento regional e de localização”, sendo o conceito de região aplicado a qualquer parte do território a partir de propósitos quaisquer. É a forma de regionalização amplamente utilizada para a descentralização político-administrativa, onde região é entendida como “sinônimo de espaço econômico”, sendo homogênea ou funcional.

(IV) Regionalização como Processo: “parte da ideia de que as diferenciações regionais são frutos de processos sociais e econômicos”, e que se modificam com o tempo.

Considerando estas diversas abordagens, afirma-se que os mecanismos e formas de regionalização possibilitam a construção de inúmeras regionalizações num mesmo território, atendendo usualmente concepções e interesses distintos (LIMONAD, 2004).

Dessa forma, percebe-se que Haesbaert (2010), Correa (2000) e Talaska (2011) convergem no sentido de que a regionalização deve se coadunar com o contexto histórico. E que o ato de regionalizar é cada vez mais complexo em face do estágio atual da sociedade e da economia. Também indicam que a regionalização se reveste de grande importância no entendimento e conhecimento da organização espacial independentemente de escala. Porém esses autores divergem quanto a utilização do termo regionalização.

Para os dois primeiros a regionalização trata do processo de formação de regiões em múltiplas escalas. Enquanto que para o segundo a regionalização pode ser utilizada tanto para designar a formação e/ou transformação de regiões, quanto como método para o processo de diferenciação espacial, sem que necessariamente formem-se regiões com base na identidade ou sentimento de pertencimento ao território.

Em se tratando de regionalização nas cidades, verifica-se que a ideia de regionalização está ligada mais a noção de diferenciação espacial. Como instrumento de ação, de intervenção estatal no planejamento e gestão urbana. Visto ser mais complexo a aferição do estabelecimento de regiões a partir de critérios como a identidade e sentimento de pertencimento em recortes espaciais numa escala local como é a urbana.

Nas cidades, percebe-se que são mais comuns as regionalizações utilizadas como instrumento de ação quando se propõe recortes espaciais visando descentralização administrativa, quando a cidade é recortada em regiões administrativas, ou como instrumento de classificação, quando se propõe o zoneamento urbano.

Em Teresina, verifica-se que as regionalizações propostas pela gestão municipal se enquadram como instrumento vertical, de ação, normativo, visto que recortou a cidade em regiões administrativas, objetivando promover descentralização administrativa, mas não considerou os recortes espaciais construídos concretamente.

Do fim da década de 1980 a 2001 quando foram propostas as regionalizações de Teresina, que ora nos dispomos a analisar, a capital piauiense teve sua população praticamente duplicada dentro de um contexto mundial de pós-guerra-fria. Ao mesmo tempo, o Brasil acenava para uma abertura econômica e os investimentos diretos do capital internacional começavam a se intensificar no território nacional.

Paralelamente a esse processo, especialmente com o advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001, consolida-se uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil. Senão vejamos, as palavras de Santos Junior e Montandon (2011, p.28):

Pode-se perceber uma clara tentativa, por parte de planejadores, urbanistas e do movimento social, de desenvolver uma nova concepção de planejamento politizado da cidade, re-significando o sentido dos Planos Diretores a partir de novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática.

A partir desse período, Teresina vai passar por inúmeras transformações de ordem econômica, social, política, ambiental e conseqüentemente espacial. Tomemos como exemplo na década de 1990, a chegada dos shopping centers, a intensificação da verticalização da cidade e o enorme crescimento horizontal decorrente do crescimento populacional urbano, e a ocupação (des) ordenada da cidade por meio de vilas e favelas. Sendo assim, nesse período novos agentes são incorporados à dinâmica da cidade e passam a exercer grande influência na (re) organização do seu espaço urbano. Aspectos esses que serão melhor elucidados nas seções seguintes.

Todo esse contexto mostra o quanto é importante a discussão sobre a regionalização da cidade de Teresina, visto que vários aspectos e agentes interferiram na (re)organização espacial da cidade nas últimas duas décadas, promovendo novos arranjos espaciais, sociais e conflitos, ensejando a revisão dos critérios ora adotados pela regionalização oficial, que parecem estar distante dos novos recortes espaciais estabelecidos concretamente pelos agentes que comandam atualmente a produção do espaço urbano em Teresina, sejam eles o grande capital, os movimentos sociais ou Estado.

Quanto à importância da regionalização Talaska (2011), defende que esta facilita o conhecimento do território, pois na formação, identificação e delimitação de regiões, ressaltam-se características essenciais marcantes que diferem e aproximam espaços, sintetizando elementos e fenômenos através da representação da realidade espacial. Dessa forma, para esse autor, a regionalização, quando utilizada como sinônimo de diferenciação espacial, se constitui numa ferramenta geográfica extremamente útil, pois ao seguir propósitos determinados, resulta na possibilidade de geração de novos conhecimentos, que, por sua vez, podem originar numerosas aplicações práticas.

Portanto, é preciso refletir conforme Santos (1999), sobre o quanto “o sistema de objetos e ações” implantados na cidade de Teresina, nos últimos 20 anos, pode ter interferido na sua dinâmica socioespacial e até que ponto esses processos se encaixam na atual proposta

de regionalização da cidade. Considerando que a regionalização é um recorte espacial e histórico, que pode aproximar o planejamento e a gestão urbana das pessoas que vivem na cidade, e representar uma ferramenta importante no desafio de integrar o Estado, por meio dos serviços essenciais que oferece a coletividade e o direito à cidade, como garantia de acessibilidade e melhor qualidade de vida urbana a seus habitantes.

Segundo Haesbaert (2010) as questões básicas envolvendo o debate sobre a regionalização, quais sejam, a diferenciação (mais concreta) e o “recortamento” (analítico) do espaço, continuam firmes. Se a região e a regionalização não desapareceram, não é somente porque a diferenciação ou a “desequalização” do mundo continuam fortes, mas também porque, numa visão mais integrada e vivida e não simplesmente funcional e classificatória de região, continuam vivos os movimentos, as identidades, as representações e as políticas ditas regionais.

Portanto, acredita-se que a regionalização, desde que utilizada como um elo entre o planejamento, a gestão e a realidade urbana, deve muito mais revelar e transformar do que distorcer.

3.2 Zona e região na cidade: conceitos excludentes ou complementares?

Em Teresina, embora a legislação municipal denomine como regiões ou regionais administrativas os grandes recortes espaciais da cidade com finalidade de descentralização administrativa, a população em geral, os meios de comunicação e de publicidade e até os órgãos municipais utilizam o termo “zona”. Observe as figuras 5 e 6.

Figura 5 - Outdoor com propaganda de empreendimento imobiliário



Fonte: Pesquisa direta, 2015.

Figura 6 – Placa de sinalização de Trânsito localizada na UFPI Campus Petrônio Portela



Fonte: Pesquisa direta, 2015.

Percebe-se que a campanha publicitária anuncia um condomínio residencial na “zona” Sul de Teresina enquanto que a placa de trânsito anuncia a “zona” Norte. Esses termos são frequentemente tratados como sinônimos quando se referem aos recortes espaciais da cidade para fins administrativos ou coloca-se a distinção entre esses conceitos muitas vezes a mercê apenas da escala geográfica, sendo muitas vezes utilizados de forma indiscriminada e sem critérios científicos.

No entanto, as leituras bibliográficas e a análise documental, bem como as observações diretas da realidade teresinense empreendidas nessa pesquisa, apontam em direção contrária ao que se convencionou chamar de “zona” em Teresina, e que pode também repercutir no conceito de “zona” e “região” adotado em outras cidades brasileiras.

Ressalte-se que os termos “zona” e “região”, bem como “zoneamento” e “regionalização” não são sinônimos, nem são conceitos rivais, mas complementares. Há na verdade, uma utilização inadequada desses conceitos nos mais diversos níveis de conhecimento, desde o senso comum até o meio acadêmico, passando também pelos documentos institucionais que tratam da temática. O que certamente atrapalha o entendimento do papel que esses instrumentos exercem no planejamento urbano e na gestão das cidades.

Nesse sentido, pretende-se elucidar as semelhanças e distinções entre esses termos e em que situações esses conceitos podem ser utilizados. Apesar de ambos os conceitos tratarem de subdivisões do espaço e de intervenção estatal na organização espacial, existem diferenças marcantes que deixam claro o papel de cada termo bem como sua aplicação, critérios e importância no ordenamento territorial das cidades, conforme veremos a seguir.

Analisando a legislação urbanística, os Planos Diretores ou Planos de Desenvolvimento Urbano de cidades como Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, São Paulo e Teresina, entre outras, verifica-se que quando a regionalização estabelece recortes espaciais visando descentralização administrativa prevalece o termo “regiões” ou “regionais administrativas” ou “subprefeituras”. No entanto, percebe-se que mesmo quando não há menção nos documentos institucionais, os maiores recortes territoriais das cidades, com as mesmas finalidades acima elencadas são chamados popularmente de “zonas”.

Em Teresina, conforme a lei orgânica do município e a lei 1.934 de 1988, cumulada com lei 2.114 de 1992, que dividiram a cidade em cinco recortes: Sul, Norte, Leste, Sudeste e Centro, bem como a lei 2.960 de 2000, que propôs divisão da cidade em quatro recortes: Centro-Norte, Leste, Sudeste e Sul, ambas propõem a regionalização, visando descentralização administrativa e o termo empregado oficialmente é “regiões administrativas”

ou “administrações regionais”. No entanto, a maioria das pessoas, inclusive os técnicos e teóricos sobre a cidade se referem a esses recortes como “zonas”.

Por outro lado, existe uma lei específica que trata do zoneamento urbano em Teresina, que é a lei complementar nº 3.560, de 2006, que propõe o recorte da cidade, objetivando orientar e delimitar as formas de uso e ocupação do solo urbano. Afinal, o que temos em Teresina são “zonas” ou “regiões”?

Em entrevista realizada com representantes dos diversos seguimentos que exercem influência na produção do espaço urbano em Teresina, quando indagou-se sobre a preferência em utilizar o termo “zona” ou “região” como forma de designar os recortes espaciais da cidade para fins de descentralização administrativa, todos foram unânimes no emprego do termo “zona”. Sobre as justificativas para tal escolha, o entrevistado 1 (técnico da área de planejamento urbano) disse: *“Quando você faz uma divisão para organizar a cidade, para administração funcional, eu prefiro chamar de zona porque diz respeito ao um espaço específico, de acordo com sua utilização e sua ocupação, você associa a ocupação do solo com a lei de zoneamento”* Já o entrevistado 05 (setor privado) comentou que *“para o setor imobiliário interessa mais saber as formas de uso e ocupação do solo por isso prefiro chamar “zonas”*. O entrevistado 06 (grupo pesquisadores) argumenta que: *“Prefiro utilizar o termo “zona” porque entendo o termo “região” como sendo o produto de um processo amplo e progressivo de enquadramento das diferenças urbanas, climáticas, tecnológicas e socioeconômicas, não obstante, muitas vezes, sua origem em comum. O termo “zona” me parece mais adequado porque reflete um processo associado à localização da população e do emprego (industrial, comercial e de serviços, no espaço urbano. Visto desta forma a “zona” é um elemento da estrutura socioespacial e constitui importante base analítica para a formulação de políticas urbanas e ações de gestão.”*

Por sua vez, o entrevistado 07 (representante do legislativo municipal) sobre a escolha do termo zona disse apenas: “Zonas”, não justificou. Na mesma linha, seguiram os entrevistados 02 e 03 do grupo dos movimentos sociais, que responderam apenas “zonas”, sem entrar em detalhes sobre sua escolha. Interessante observar a fala do entrevistado 04 (representante da gestão municipal), disse que prefere *“zonas, porque serve para definir escalas de atuação.”*

Um fato curioso no decorrer das entrevistas é que mesmo os entrevistados escolhendo o termo “zona” e justificando, uma hora ou outra acabavam utilizando também o termo “região” como sinônimo. Um exemplo é a fala do entrevistado 06 (pesquisador) quando diz: *“a região melhor servida de infraestrutura é a central e a mais carente é a zona norte”*.

Conclui-se que entre os entrevistados não há uma clara percepção sobre as diferenças entre os conceitos de zona e região, sendo empregados como sinônimos. Fica claro também o desconhecimento sobre o verdadeiro significado do termo região e “regionalização”, bem como sua finalidade. O que comprova a necessidade de fazer uma discussão sobre o uso e finalidades desses conceitos aplicados no âmbito da cidade.

Na verdade, os dois termos coexistem e podem conviver tranquilamente no que diz respeito ao planejamento urbano na cidade, desde que sejam definidas as situações e fins em que esses conceitos devem ser empregados. Sendo assim, é importante tentar esclarecer qualquer impasse conceitual que exista, ao tempo em que acreditamos na viabilidade e importância do conceito de região e de regionalização para o melhor entendimento da organização espacial da cidade, sem que isso exclua o valor do conceito de zona e zoneamento urbano.

Consultando alguns dicionários, verifica-se que o termo “zona” assim como o de “região” possuem várias acepções e foram historicamente utilizados em várias escalas e situações. Segundo Correa (2000) a origem da palavra região vem do latim *regia*, que por sua vez deriva do verbo “regere”, isto é, governar, reinar. Já Haesbaert (2010, p. 178), sobre a aplicação e finalidade desse termo esclarece que:

A região tem seu foco, mais amplo, nos processos gerais de articulação, diferenciação e “recortamento” do espaço, o que implica trabalhar no entrecruzamento – ou no limitar – entre diferenciação como construção social efetiva e como recorte espacial classificatório/analítico.

Dessa forma, percebe-se que o termo região assim como a regionalização, enquanto método de recortamento do espaço, podem ser utilizados sob vários ângulos e escalas. Seja como forma de delimitar áreas a partir da constatação de uma identidade que a sociedade efetivamente constrói num dado recorte territorial, seja como construção intelectual a partir de critérios estabelecidos pelo pesquisador delimitando uma determinada área ou ainda como instrumento de ação e/ou de intervenção estatal na organização espacial das cidades, visando controle, ordenamento ou descentralização administrativa.

De acordo com Haesbaert (2010, p.20) “o conceito de região é marcado historicamente pela amplitude que adquire no senso comum, devido a uma grande polissemia”. Um exemplo citado pelo autor está no dicionário Oxford English onde são encontradas várias concepções básicas de região: direção, linha, limite, quarteirão, distrito, entre outros. Porém, conforme o supracitado autor, uma característica se sobressai dentre as várias acepções, a da região como

parcela ou ‘recorte’ do espaço, em múltiplas escalas, desde o corpo humano até o globo terrestre.

Nesse sentido, Haesbaert (2010, p.22) afirma que:

Uma problemática que adquire ampla centralidade nas discussões geográficas, desde as origens da disciplina, é aquela que envolve “recortar o espaço”, tanto para nele nos orientarmos quanto para analisá-lo/compreendê-lo. É importante reconhecer que a própria origem etimológica do termo “região” já traz alusão a “recorte” ou delimitação.

Verifica-se desse modo, que o ato de regionalizar e conseqüentemente a formação de regiões, conforme já assinalou Correa (2000), no seu sentido mais amplo, é resultado da diferenciação de áreas. Já segundo Haesbaert (2010), as regiões podem resultar de três tipos diferentes de recortes espaciais: uma regionalização que é fato, ou seja, que reflete a construção social materializada num dado recorte territorial; uma regionalização que é analítica, produto intelectual, em que os critérios delimitadores do recorte espacial dependem dos objetivos traçados pelo pesquisador e uma regionalização que é política, em que os recortes espaciais são delimitados como instrumentos de ação, de intervenção estatal no planejamento e na gestão do território.

De acordo com Nabuco et al (2012) o conceito de região aplicado ao planejamento estatal é introduzido pela Geografia Nova no pós Segunda-Guerra. É nesse contexto que Perroux (1955), citado por Nabuco et al (2012, p. 7-8), propõe três tipos de regionalização, segundo os objetivos que possui, são elas:

- I) região homogênea: baseada na possibilidade de agregação territorial a partir de características uniformes, arbitrariamente especificadas.
- II) região polarizada: assume a hipótese da polarização espacial a partir de um campo de forças que se estabelece entre unidades produtivas, centros urbanos ou aglomerações industriais. Aqui a análise de fluxos de produção e consumo, das conexões intra e inter-regionais assumem absoluta relevância porque revelam a rede e a hierarquia existente. A região é considerada heterogênea e funcionalmente estruturada, com fluxos de intensidade variada, normalmente convergindo para poucos polos.
- III) região de planejamento: esta região deriva da aplicação de critérios político-administrativos instrumentalizados na atividade de planejamento. A regionalização definida a partir deste marco representa uma intencionalidade da autoridade pública que afirma uma compreensão do território a partir das necessidades de execução de determinados serviços públicos, do exercício do poder regulatório do Estado ou por exemplo, da focalização das políticas setoriais em determinada parte do território.

Dessa forma, quando nos referimos aos recortes espaciais das cidades como em Teresina, embora possa haver regionalizações em ambos os sentidos já mencionados, prevalece a regionalização enquanto instrumento de ação, de planejamento urbano,

especialmente quando o propósito é a descentralização administrativa, conforme estipula a lei orgânica do município de Teresina, que possui capítulo específico para essa questão:

CAPÍTULO VIII

DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO

SEÇÃO I

DAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS E REGIÕES ADMINISTRATIVAS RURAIS

Art. 130. O Município, para fins administrativos, dividir-se-á:

I - dentro Do perímetro urbano, em **Administrações Regionais**;

II - Fora do perímetro urbano, em Regiões Administrativas Rurais.

§ 1º As Administrações Regionais serão criadas e organizadas por lei específica, pelo agrupamento de bairros contíguos, respeitando-lhes os limites.

§ 2º As regiões Administrativas Rurais serão criadas e organizadas por lei específica, nas quais serão fixados os seus limites. (Grifo nosso)

Nesse sentido, também é a lei 2.960 de 2000, que criou as Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUS):

Art. 1º. Ficam criadas as Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Centro-Norte, Leste, Sudeste e Sul - SDUs, entidade de Direito Público, integrante da Administração Indireta do Município de Teresina, definida como pessoa jurídica de Direito Público, sem fins lucrativos, vinculadas diretamente à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN, em nível de Secretaria Municipal. Parágrafo único. A delimitação territorial de cada SDU será definida através de decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Art. 2º. As SDUs têm por **objetivo executar de forma descentralizada as políticas públicas referentes aos serviços urbanos básicos**, fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, meio ambiente, habitação e urbanismo, observado o planejamento urbano municipal. (Grifo nosso).

Nesses dispositivos legais fica evidente a intenção governamental de promover a descentralização administrativa por meio da delimitação de unidades espaciais de gestão e planejamento, constituindo assim “regiões de planejamento” conforme citado por Nabuco et al (2012).

Por outro lado, segundo o dicionário Aurélio, o termo “zona” tem origem no latim e no grego e pode ter várias significações: porção da superfície da esfera compreendida entre dois paralelos; faixa de terreno, cada uma das diferentes divisões naturais de uma nação; divisão territorial feita com propósitos administrativos; região ou área caracterizada por qualquer peculiaridade que a distingue da parte adjacente ou circundante; seção ou divisão de uma área, criada para um fim determinado, entre outros.

Percebe-se que dentre as várias acepções empregadas para o termo “zona” prevalece a ideia de faixa de terras, limite, divisão territorial com fins específicos, normalmente voltados

para o planejamento. Já o termo “zoneamento” aparece ligado a ideia de ato ou efeito de dividir por zonas específicas, divisão de área em setores reservados a determinadas atividades.

O que se coaduna com Souza (2013, p.250) quando diz que “o zoneamento é considerado, normalmente, como o instrumento de planejamento urbano por excelência”. Tendo se consolidado nos Estados Unidos da América (EUA), onde se tornou peça fundamental da atividade planejadora.

Embora tenha sua origem na segunda metade do século XIX, é somente nas décadas iniciais do século XX que o zoneamento ganha força definitiva tanto nos EUA como na Europa. Merece destaque a lei de zoneamento de Nova Iorque de 1916, considerada o primeiro código de zoneamento mais abrangente dos EUA.

Souza (2013), observa que o zoneamento foi superestimado nos EUA, sendo tratado praticamente como sinônimo de planejamento. O que para esse autor provocou distorções e exageros, fazendo prevalecer, desde o início, um modelo de zoneamento funcionalista e excludente. Modelo esse que olhando para a realidade urbana brasileira permanece, inclusive em Teresina, conforme verificaremos a seguir.

Sendo assim, a partir do fim do século XIX, tanto nos EUA como na Europa, o zoneamento nasce e se consolida como instrumento de planejamento urbano apoiado em duas ideias nem sempre explícitas: a segregação e o higienismo.

De acordo com Souza (2013) a “separação funcional” proposta inicialmente no Zoneamento norte-americano, embora visasse oficialmente à organização espacial e o bem-estar da população, acabou por refletir a problemática social e étnica do EUA, tornando-se muito mais um instrumento de exclusão e manutenção do *status quo*. Como exemplo, cita o *Standar State Zonig Enable Act* de 1914, em que implicitamente prevalece a intenção de promover a exclusão de pessoas ou usos indesejáveis, e por via de consequência a preservação do “status quo”.

Segundo esse autor, o ponto culminante desse tipo de zoneamento de cunho funcionalista que propõe a separação rígida dos usos do solo urbano, é a quarta edição do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM IV) de 1933, do qual derivou a Carta de Atenas, preceitos esses amplamente aceitos e difundidos pelo urbanismo moderno, com destaque para autores como Le Corbusier.

Dessa forma, um dos pressupostos do zoneamento funcionalista nesse período é o discurso higienista, que justificava a separação funcional do solo tendo em vista a insalubridade dos espaços urbanos e o perigo de difusão de doenças, exercendo os médicos forte influência no planejamento urbano do início do século XX.

A defesa do zoneamento funcional apoia-se em metáforas como a que considerava a cidade um “organismo doente”, precisando de intervenção médica do saber urbanista. Outra figura bastante utilizada era a da analogia entre uma casa e a cidade, visto que assim como em uma casa, em que cada cômodo ou compartimento tem uma função específica, a cidade também deveria ser organizada.

Ideia essa rechaçada por Souza (2013) sobre a alcunha de “falácia lógica” tendo em vista a impossibilidade de se colocar no mesmo plano escalas tão díspares, principalmente no que se refere ao nível de complexidade que apresenta uma cidade, com sua gama de grupos sociais, agentes produtores e conflitos em contraposição a uma casa, ocupada normalmente por uma só família.

Sobre o zoneamento urbano no Brasil, Villaça (2005) destaca esse é o instrumento de planejamento urbano mais antigo do país, visto que em 1886, o código de posturas de São Paulo já procurava regulamentar os cortiços, inclusive quanto a sua localização, sendo proibidos no “perímetro comercial”.

Em Teresina, de acordo com Nascimento (2002) citado por Braz(2011) o termo “zona” é empregado oficialmente pela primeira vez em 1933, por meio do decreto municipal nº 22, que propõe a divisão administrativa da cidade em “zona Norte” e “zona Sul”, tendo como eixo central a Avenida Frei Serafim. Já quanto ao “zoneamento” para fins de uso e ocupação do solo, segundo Braz (2011) o primeiro registro está no decreto-Lei nº 22, de 04.07.1936, dispondo sobre a criação da primeira zona comercial da cidade:

Art. 1º Fica determinada a zona comercial desta Capital, com os seguintes limites: ao Norte, a Praça Marechal Deodoro e a Rua Areolino de Abreu; ao Sul, a rua Senador Teodoro Pacheco no trecho compreendido entre as ruas Firmino Pires e Barroso; a leste, a rua Barroso, no trecho compreendido entre as ruas Areolino de Abreu e Senador Pacheco; e a Oeste, a rua Firmino Pires, no trecho compreendido entre a praça Deodoro e a Rua Senador Pacheco.

Ao que tudo indica, procurando acompanhar o contexto nacional e internacional do urbanismo, é a partir do decreto municipal nº22 de 1933, que ganha notoriedade o uso do termo “zona” como forma de delimitação dos recortes espaciais de Teresina para fins de planejamento e gestão urbana, nesse caso, principalmente em termos administrativos.

É provavelmente nesse período que o termo “zona” acaba caindo no senso comum e passa a ser usado indiscriminadamente pelos mais diversos setores da sociedade teresinense. O que perdura até os dias atuais conforme já foi constatado, mesmo diante de tantas

transformações socioespaciais ocorridas na capital e também nas ciências ligadas a questão urbana, notadamente na Geografia e no planejamento urbano.

No âmbito da ciência geográfica, esse período revela a transição da geografia clássica que se apoia nos conceitos de região natural e região geográfica para a chamada nova geografia ou geografia teórica que está assentada em ideais modernistas semelhantes ao do urbanismo, tendo em vista seu caráter racional e objetivo, desconsiderando completamente os elementos subjetivos na delimitação espacial, sendo assim, as regionalizações são propostas a partir de critérios definidos pelo pesquisador como o de classificação de áreas, apoiados nos conceitos de regiões homogêneas e regiões de planejamento.

Essa nova roupagem para a regionalização se assemelha aos propósitos defendidos pelo zoneamento urbano funcionalista. No entanto, nesse período, o conceito de região e as regionalizações continuam presos as mesoescalas enquanto o zoneamento não tendo essa barreira epistemológica, avança para o espaço urbano como instrumento ideal de recorte territorial da cidade para fins de planejamento. Talvez por isso, tenha se difundido mais, inclusive no âmbito das ciências sociais e até mesmo dentro da própria geografia urbana.

Dessa forma, na primeira metade do século XX, a transição para a nova geografia e a proposição de novas bases para o conceito de região e formas de regionalização ocorre paralelamente a difusão do zoneamento urbano funcionalista como pilar do urbanismo moderno, o que pode ser o ponto de intersecção para entender a confusão que se apresenta ainda hoje no emprego os termos zona, região, zoneamento e regionalização em face das políticas de gestão e planejamento da cidade bem como também no meio acadêmico.

Nesse período, Segundo Correa (2000, p.17) a regionalização passa a ser vista como “técnica estatística que permite revelar as regiões de uma dada porção da superfície da Terra”. O que segundo o autor pressupõe extrema objetividade e ausência de qualquer traço subjetivo por parte do pesquisador, não atribuindo as regiões delimitadas qualquer base empírica. São os objetivos de cada pesquisador que embasam os critérios a serem selecionados para uma regionalização. Trata-se, portanto, de uma criação intelectual.

Segundo Haesbaert (2011) os geógrafos neopositivistas são os primeiros a anunciar a “morte” da região numa perspectiva clássica. Propondo a transição do paradigma corológico clássico, da “diferenciação de áreas”, para o paradigma espacial ou da “classificação de áreas”. O que significa segundo esse autor, a passagem da “região indivíduo” a região sem

identidade”, em que a regionalização é um instrumento analítico e a região constitui-se num recorte espacial produzido por esse método, um produto individualizado pelos princípios adotados pelo pesquisador.

Dessa forma, dentro da perspectiva da nova geografia, conforme Correa (2000, p.17) as regiões são definidas como “um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares”.

Para esse autor a nova geografia propõe dois tipos de regionalizações, classificando as regiões em simples e compostas, conforme os critérios da divisão lógica e do agrupamento, respectivamente. Na regionalização simplificada considera-se apenas um único critério ou variável na delimitação espacial, como por exemplo o nível de renda da população ou os tipos de solos, formando assim as regiões simples, que se constituem em uma classe de área formada por diversos indivíduos ou elementos similares entre si.

No segundo caso, a regionalização leva em conta muitos critérios ou variáveis, constituindo regiões complexas, como por exemplo, as regiões econômicas, que consideram a densidade demográfica, a renda da população, a produção agropecuária e industrial e a urbanização como variáveis. Nesse enfoque, várias classes de área organizam-se em um sistema classificatório.

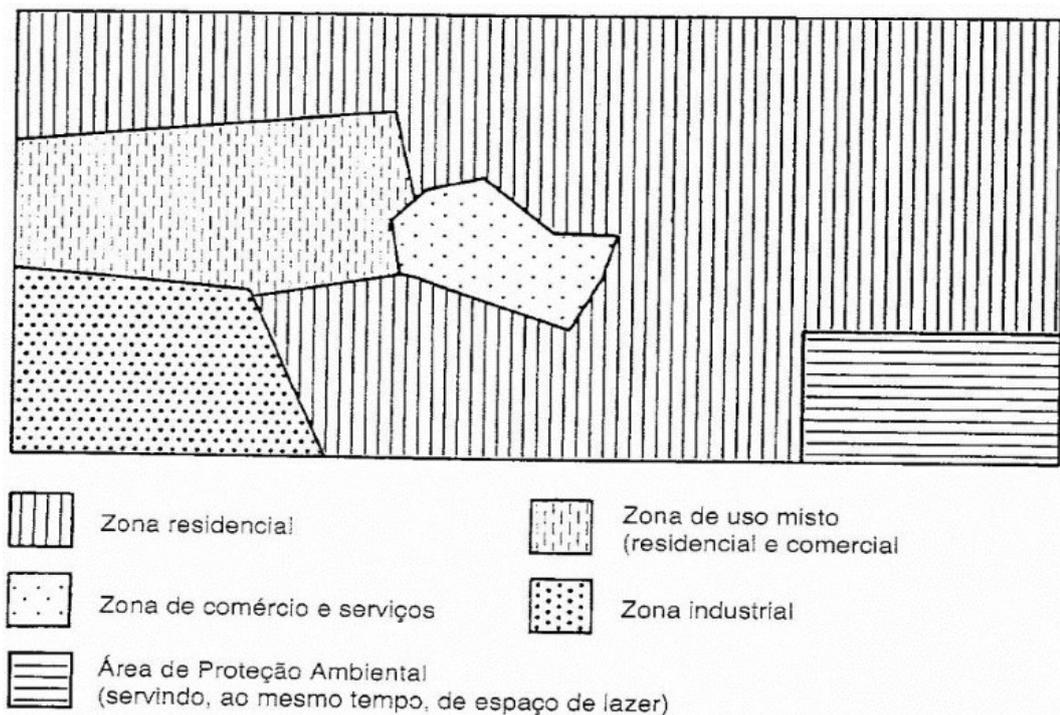
É importante observar que o conceito de zoneamento urbano difundido nessa época pelos urbanistas modernos se assemelha muito a ideia de regionalização simplificada da nova geografia, tendo em vista que o recorte territorial é feito de forma objetiva e também leva em conta apenas um critério ou variável, que é o tipo de uso ou ocupação do solo, por exemplo, o uso residencial ou industrial, propondo a formação de zonas residenciais ou zonas industriais respectivamente.

Dadas às devidas proporções, pode-se dizer que as regiões simples da geografia neopositivista equivalem as zonas do urbanismo moderno. A primeira se restringindo a escalas geográficas intranacionais ou inter-regionais. A segunda voltada para o ordenamento territorial das cidades. Ambas buscam recortar o espaço por meio da classificação de áreas, ambas buscam homogeneização, representando o ideário modernista, neopositivista, racionalista, capitalista industrial e segregador que norteou o planejamento territorial nesse período.

Essa perspectiva funcionalista para a regionalização e o conceito de região, que para muitos significou a “morte” da região, segundo Hasbeart 2010), vai dar origem tão somente a uma nova roupagem, principalmente quando os neopositivistas abordam o espaço como um sistema de fluxos em que cada recorte ou um subsistema desempenha um conjunto específico de funções, construindo as chamadas regiões funcionais.

Por outro lado, conforme Souza (2013), o zoneamento funcionalista era visto pelos urbanistas modernos como uma “peça chave” para o ordenamento da cidade, o que revela uma visão de planejamento tecnocrático e avessa aos conflitos sociais, que se pauta em ideias como a de progresso e harmonia social a serem supostamente alcançadas por meio de reestruturações espaciais, acobertando assim seu caráter excludente e conservador. A figura 7 traz um modelo hipotético de zoneamento funcionalista de uso do solo.

Figura 7 – Modelo hipotético de zoneamento de uso do solo (funcionalista)



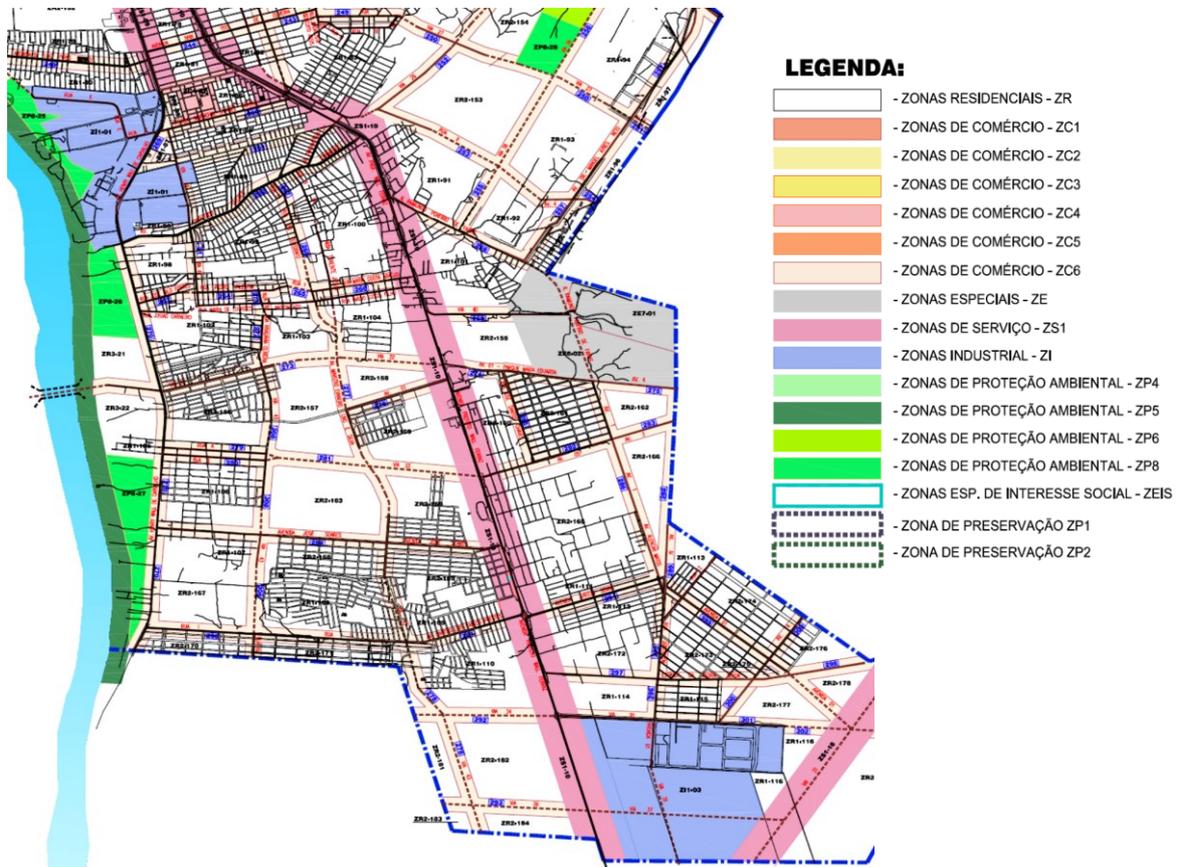
Fonte: Souza, 2013, p. 257.

Observa-se na figura 7 que há uma destinação específica quanto ao uso e ocupação do solo urbano, ou seja, cada recorte espacial está delimitado para atender uma função específica: residencial, comercial, industrial, denotando um caráter segregador e excludente.

Comparando essa figura com o modelo de zoneamento urbano adotado em Teresina, regulamentado pela lei complementar nº 3.560, de 20 de outubro de 2006, verifica-se que o

zoneamento da cidade guarda ainda semelhança com o modelo funcionalista. Senão, observemos a figura a seguir.

Figura 8 - Trecho sul do mapa de zoneamento de Teresina



Fonte: Adaptado de SEMPLAN, 2013.

Percebe-se na figura 8 que prevalece no zoneamento urbano de Teresina a separação dos usos do solo urbano para funções específicas, o que se coaduna com os pressupostos funcionalistas já mencionados anteriormente. Também a própria legislação municipal já mencionada, nº 3.560, de 20 de outubro de 2006, reforça essa característica quando estabelece os objetivos do zoneamento da cidade:

Art. 1º Esta Lei Complementar define a organização do espaço urbano de Teresina, tendo em vista os seguintes objetivos:

I - Orientar a utilização do solo quanto ao uso, quanto à distribuição da população e quanto ao desempenho das funções urbanas;

II - Promover uma estruturação urbana, visando melhorar a distribuição e a articulação dos polos de dinamização;

III - preservar os elementos naturais da paisagem urbana e os sítios de valor histórico e cultural.

Note-se que o inciso primeiro fala textualmente em orientar a utilização do solo quanto ao uso, quanto a distribuição populacional e quanto ao desempenho das funções urbanas, o que denota a clara finalidade segregadora e funcionalista.

Nesse sentido, Silva (2007) afirma que o zoneamento se constitui em um instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo, podendo ter duas acepções: a primeira, que propõe uma divisão do território municipal em face da destinação da terra e do uso do solo, qualificando o solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; e a segunda acepção que delimita o município em zonas de uso. Para esse autor é nesta segunda acepção que o zoneamento se destaca como um dos principais instrumentos do planejamento urbano municipal.

Deste modo, o zoneamento constitui-se num instrumento de planejamento rígido e normativo de intervenção estatal na regulação do uso e ocupação do solo urbano, visando delimitar espacialmente funções e/ou atividades específicas para cada zona estabelecida na cidade. Zonas essas que podem ser definidas como recortes espaciais delimitados por meio de planejamento estatal, para cumprir finalidades específicas quanto ao uso e ocupação do solo urbano.

Já Dorneles (2010), sobre a importância do zoneamento, considera este um instrumento fundamental dentro dos planos diretores das cidades, tendo em vista que sua implantação garante um maior controle por parte dos gestores municipais, no que diz respeito às atividades econômicas, sociais, turísticas, de lazer, enfim no desenvolvimento das regiões e na redução das desigualdades sociais e econômicas.

Sendo assim, o objetivo e a natureza do zoneamento seria o de delimitar o direito de propriedade, já que se restringe diretamente ao seu uso, gozo e fruição, e ao mesmo tempo, é um forte instrumento de intervenção da União, dos Estados e dos Municípios na ordem econômica, social e ambiental (DORNELES, 2010, p.04).

Por outro lado, Villaça (2005) alerta que a definição de zoneamento supramencionada, chamada por ele de “positiva”, “otimista”, é a versão da ideologia dominante sobre esse instrumento, que se apresenta oficialmente com o objetivo de “zelar pelo interesse público”, quando na verdade se preocupa somente com o interesse da minoria. Assim, Vilaça (2005, p.47) conclui: “A verdade que o zoneamento oculta é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) de uma minoria rica, contra processos que o degradem.”

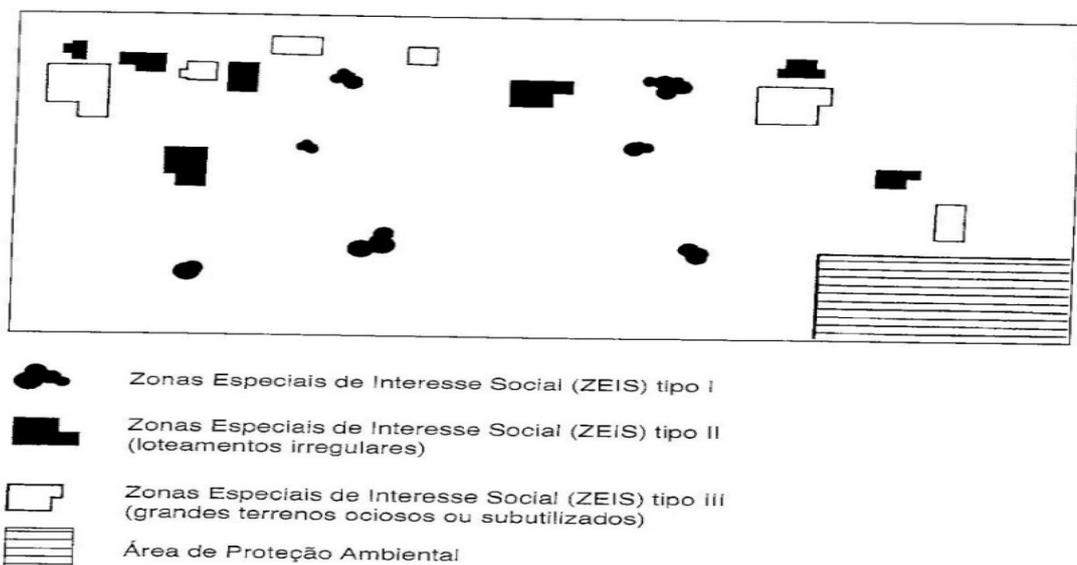
Em contrapartida, baseado nas ideias de Souza (2013), percebe-se que esse modelo de zoneamento pautado apenas na separação funcional dos usos do solo urbano está ultrapassado e não atende à dinâmica complexa das cidades brasileiras. Visto que essa realidade se impõe mista e multifacetada, o que induz a pensar o espaço citadino para usos múltiplos do solo urbano e não segregado. Nesse sentido, Souza (2013, p.266) propõe que:

Em vez de se terem como princípios gerais a restrição detalhista e a monotonia funcional, os princípios a serem observados serão, em um zoneamento de uso do solo alternativo ao espírito funcionalista, a liberdade como regra (e a restrição sendo prevista apenas onde for realmente necessário e a mistura de usos primários).

Dessa forma, o autor aponta para a necessidade de integração e complementariedade entre os diversos tipos de zoneamento visando romper com essa lógica funcionalista e excludente do uso do solo urbano ao tempo em que se pode promover justiça social. Guardando-se as devidas proporções, quando, por exemplo, pretende-se controlar a localização de algumas atividades em função do perigo que podem representar para a coletividade.

Souza (2013) alerta, portanto, que existem outras opções de zoneamento de caráter não funcionalista, que são mais democráticas e includentes. É o caso do zoneamento por prioridades, que é um modelo assentado na ideia de que os recortes espaciais devem ser delimitados pelo Estado para priorizar os mais necessitados, especialmente no que diz respeito aos investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos urbanos, sendo, portanto, voltado para a promoção social das áreas mais pobres das cidades, como na figura a seguir.

Figura 9 – Modelo hipotético de zoneamento de prioridades



Fonte: Souza, 2013, p. 269.

De acordo com Souza (2013) e conforme verificamos na figura 9, a finalidade de um zoneamento de prioridades ao contrário do zoneamento funcionalista, não é a separação por funções e usos, mas a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e sua classificação de acordo com a natureza do assentamento e ainda de acordo com o grau de carência de infraestrutura apresentado, o que se convencionou chamar de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são constituídas normalmente por favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos.

A ideia é que com a identificação e classificação dessas zonas, em vez de excluir, o Estado possa através da regularização dos assentamentos e de obras de infraestrutura, promover as mudanças necessárias para que esses recortes espaciais sejam de fato incluídos na cidade.

Dessa forma, o que foi denominado e classificado como “zona” na década de 30 em Teresina, hoje, oito décadas depois, evidentemente não é mais, tanto porque se alterou a forma como também o conteúdo dos recortes espaciais estabelecidos. A cidade cresceu horizontalmente, verticalmente, quantitativamente.

O contexto histórico e socioeconômico é outro e os recortes espaciais consequentemente também sofreram grandes alterações. Nesse mesmo sentido, os paradigmas do planejamento urbano mudaram bem como da própria Geografia. Nesse período o conceito de território, por exemplo, foi flexibilizado, tornando-se multiescalar e hoje, os territórios são reconhecidos e formados, independente de escala, desde o microlocal até o global. Enquanto o planejamento urbano é discutido em novas bases e princípios como os do cumprimento da função social da cidade e da gestão democrática

Além disso, há atualmente uma legislação urbana específica sobre o zoneamento urbano em Teresina e uma outra que versa sobre a regionalização para fins de descentralização administrativa, que não coincidem em critérios, finalidades e em escala territorial. O zoneamento objetiva delimitar as áreas quanto ao uso e formas de ocupação do solo, estabelecendo, normalmente, recortes menores que os bairros. Já a regionalização para fins de descentralização administrativa em Teresina, estabelece recortes espaciais bem maiores, englobando uma grande parcela da cidade que compreende um conjunto de bairros. Portanto, O que se denominou no passado de zona sul, é apenas uma fração do que corresponde hoje essa porção sul do território teresinense.

Ressalte-se que, embora em Teresina seja possível fazer essa diferenciação, o principal elemento diferenciador do termo “zona” e “região” aqui proposto no âmbito das cidades não é propriamente a escala geográfica, visto que esses conceitos historicamente foram utilizados de forma multiescalar, e ainda o são. O aspecto central que deve balizar o emprego desses termos é a finalidade e os critérios utilizados na delimitação espacial.

O zoneamento urbano em Teresina, tradicionalmente, está pautado na diferenciação espacial visando, geralmente, o controle do uso e ocupação do solo, tendo como critério, normalmente, um tipo específico de apropriação para cada recorte territorial. Enquanto que a regionalização intraurbana tem caráter eminentemente administrativo, visando em tese, recortar o espaço urbano para fins de descentralização da gestão bem como facilitar o acesso da população aos serviços e políticas públicas municipais.

Dessa forma, mesmo que no início do século XX fosse correto a utilização do termo zona para a parte sul ou norte da cidade de Teresina, e que houvesse uma intencionalidade estatal na orientação do uso e ocupação do solo, no sentido de que esses recortes fossem destinados ao uso residencial, ao que tudo indica, isso realmente ocorreu. Hoje, essas áreas não abrigam somente residências, um só uso ou forma de ocupação do solo, nem muito menos uma só realidade, tendo alcançado enorme expansão territorial e complexidade. Há diversos “usos” para o recorte espacial ainda equivocadamente denominado de “zona sul”, inclusive industrial. Ou seja, existem várias “zonas” dentro do que se denomina “zona” Sul ou Norte, que na verdade são regiões administrativas, conforme o que já discutido.

Ademais, a própria legislação urbana e os órgãos de planejamento urbano da capital piauiense denotam a intenção estatal de promover uma descentralização administrativa por meio desses grandes recortes territoriais, por exemplo, quando da criação das SDU’S, que apontam expressamente para denominação de regiões administrativas o que atualmente se denomina “zonas” Sul, Norte, Leste, Sudeste e Centro em Teresina.

Diante do que já foi exposto sobre zoneamento e regionalização verifica-se que apesar desses conceitos serem muitas vezes usados indiscriminadamente e como sinônimos, é possível perceber semelhanças, mas, sobretudo distinções quanto ao emprego dos termos “zona” e “região” no âmbito das cidades.

Quanto às semelhanças observa-se que tanto o zoneamento e suas respectivas zonas assim como a regionalização e suas conseqüentes regiões são utilizados em múltiplas escalas

desde a mundial até a local. Ambos se constituem em instrumentos de intervenção estatal na organização espacial bem como ferramentas de planejamento e gestão urbanas.

Ocorre que a regionalização e suas regiões conforme já apontaram Correa (2000) e Haesbaert (2010) tem um sentido mais amplo e mais profundo, que ultrapassa a simples classificação de áreas quanto ao uso e ocupação do solo. As regiões, ao contrário das zonas urbanas, podem ser formadas concretamente, pela construção social efetiva num dado recorte espacial como produto das relações socioeconômicas e culturais empreendidas e materializadas na paisagem. As zonas urbanas se constituem por força normativa, jurídica, eminentemente estatal.

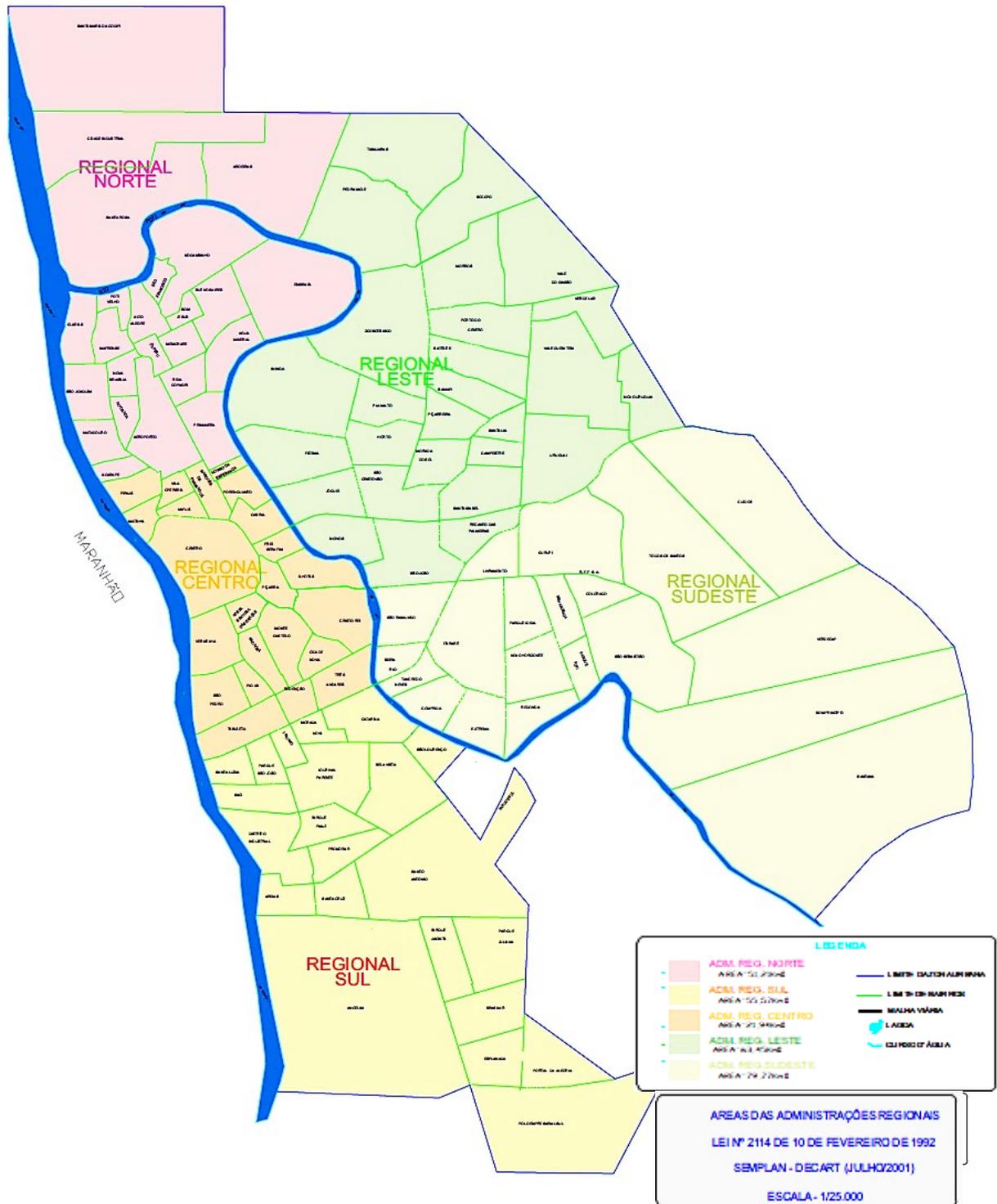
Enquanto as regiões podem ser formuladas a partir da construção intelectual de um dado pesquisador, com base em múltiplos critérios, as zonas urbanas estão restritas à ação planejadora e gestora geralmente centrada num critério específico que é o de ordenar o uso e a ocupação do solo urbano, seja de caráter funcionalista ou não.

Outro ponto importante está no fato de que mesmo quando são utilizados como instrumentos de intervenção estatal na organização do espaço urbano, o zoneamento e a regionalização têm finalidades diferentes. A regionalização é normalmente empregada como instrumento de descentralização administrativa, já o zoneamento, conforme anteriormente mencionado, é utilizado como instrumento regulador do uso e ocupação do solo urbano.

Em Teresina, a situação é confusa, uma vez que a Prefeitura Municipal, por meio de seus órgãos de gestão e planejamento urbano, emprega os dois termos para designar os mesmos recortes espaciais, com os mesmos critérios de regionalização. Ocorre que a questão central está exatamente nos critérios e intencionalidades envolvidas nos recortes espaciais delimitados como instrumentos de ação/intervenção estatal no planejamento urbano e gestão da cidade.

Por isso, quando nos referimos a “zona” Leste ou “zona” Sul em Teresina, o que na verdade estamos falando é em regiões administrativas, tanto do ponto de vista legal quanto do ponto de vista conceitual. De acordo com a lei orgânica do município de Teresina, em seus artigos 130 e 131, expressamente o que se propõe é a organização espacial da cidade em cinco regiões administrativas: Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro, inclusive prevendo, em seus artigos 132 e 133, a criação do cargo de administrador regional para cada respectiva região. Indicando a clara intenção do legislador em promover recortes espaciais visando descentralização administrativa e não uma separação funcional por usos do solo urbano. Observe na figura a seguir.

Figura 10 – Regionalização oficial de Teresina, com base na Lei 2.114, de 1992



Fonte: SEMPLAN, 2013.

Dessa forma, a utilização do termo “zona” como sinônimo ou em detrimento do termo “região” mostra-se inadequada, quando diz respeito aos recortes espaciais estabelecidos na cidade com finalidade de descentralização administrativa, visto que até mesmo na legislação

municipal que trata do assunto é empregado o termo “região” e/ou “regional administrativa” e não o termo “zona”.

Nesse sentido, Coelho Neto (2010, p. 55) afirma que “o conceito de região apoiou o planejamento e a gestão pública no Brasil (e também a gestão privada), carregando a concepção de ‘regionalização como instrumento de ação’ (...)”.

Assim, percebe-se claramente a intenção governamental de propor uma regionalização como instrumento de ação, utilizando-se o conceito de região de planejamento conforme já supramencionado, visto que há expressamente a aplicação de critérios político-administrativos, denotando o intuito de promover políticas e serviços públicos de forma descentralizada. É o que pressupõe Dantas (2010, p.02) quando diz que “no planejamento urbano, a unidade de planejamento pode ser não só a cidade como um todo, mas também regiões administrativas ou ainda bairros específicos”.

Ademais, ressalte-se que existe uma legislação específica que trata do zoneamento urbano em Teresina (Lei Complementar nº 3.560, de 20 de outubro de 2006), que não tem finalidade de descentralização administrativa e sim de ordenamento das formas de uso e ocupação do solo urbano, ou seja, as zonas se constituem em recortes espaciais delimitados visando, geralmente, cumprir funções específicas quanto ao uso e ocupação do solo urbano, por exemplo: as zonas residenciais, as zonas industriais, as zonas comerciais, entre outras.

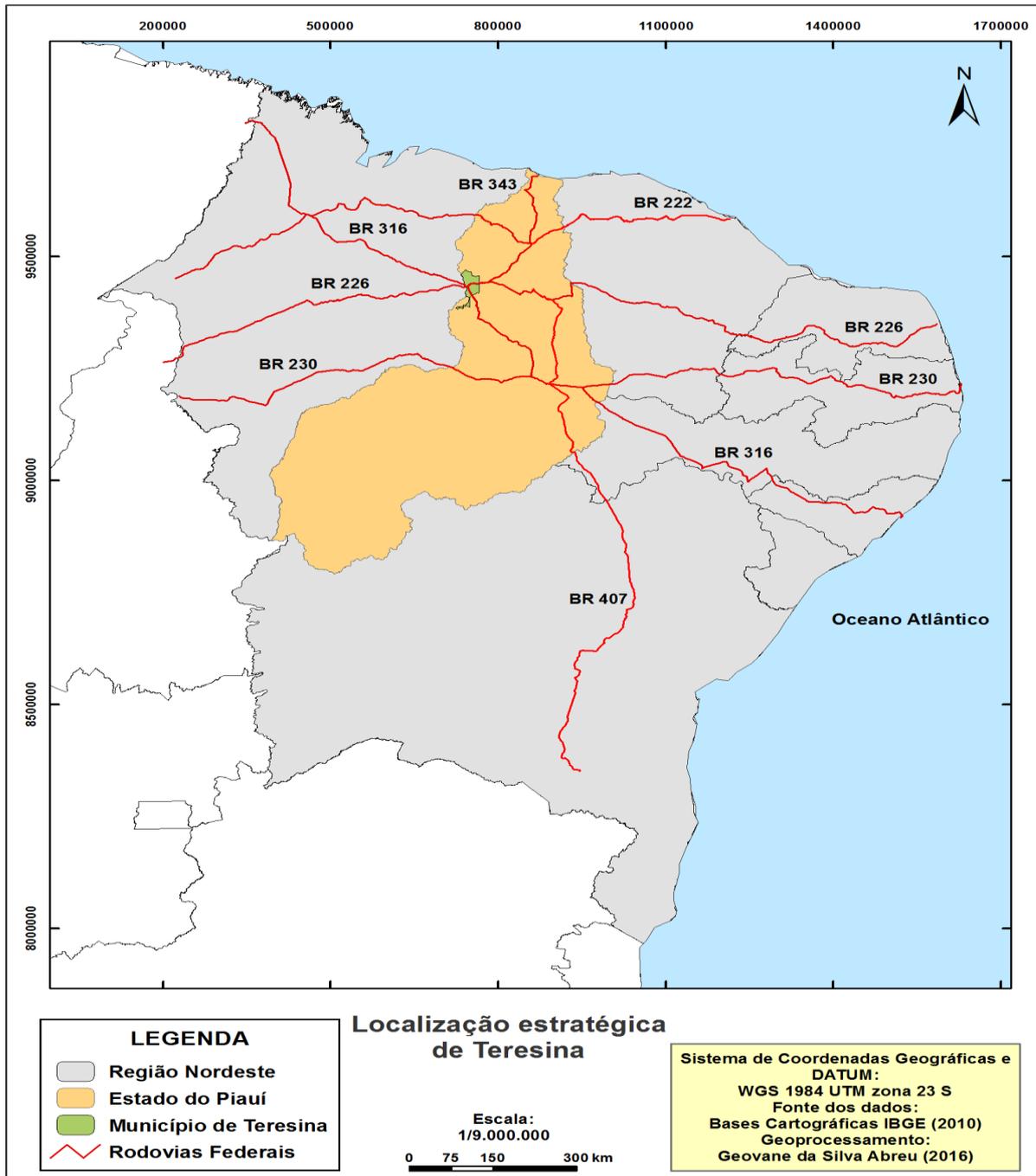
4 O PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DA CIDADE DE TERESINA: PLANEJAMENTO URBANO E REGIONALIZAÇÃO

Teresina, de acordo com estimativas do IBGE (2015), possui uma população em torno de 844 mil habitantes, constituindo-se como uma das vinte e uma maiores cidades do Brasil, sendo atualmente classificada como um importante centro regional na parte ocidental do Nordeste, destacando-se pela intensa atividade comercial e de serviços.

Quanto à sua posição geográfica, desde antes de sua criação no século XIX, o território teresinense já despontava com uma localização estratégica a partir da então vila do Poti, na confluência desse rio com o Parnaíba, seja por margear o rio Parnaíba em sua parte noroeste, servindo de entreposto para as rotas comerciais vindas do Maranhão ou como ponto de passagem para o litoral piauiense, sendo esse um dos elementos motivadores da transferência da capital, originalmente em Oeiras.

Desse modo, Teresina já despertava a atenção pela sua posição geográfica estratégica no intuito de integrar o Piauí ao processo de desenvolvimento nacional. Característica essa que vai ganhar novo impulso a partir da segunda metade do sec. XX, quando são implantadas as rodovias federais na capital piauiense. Observe a figura (11).

Figura 11- Representação da localização estratégica de Teresina (Rodovias)



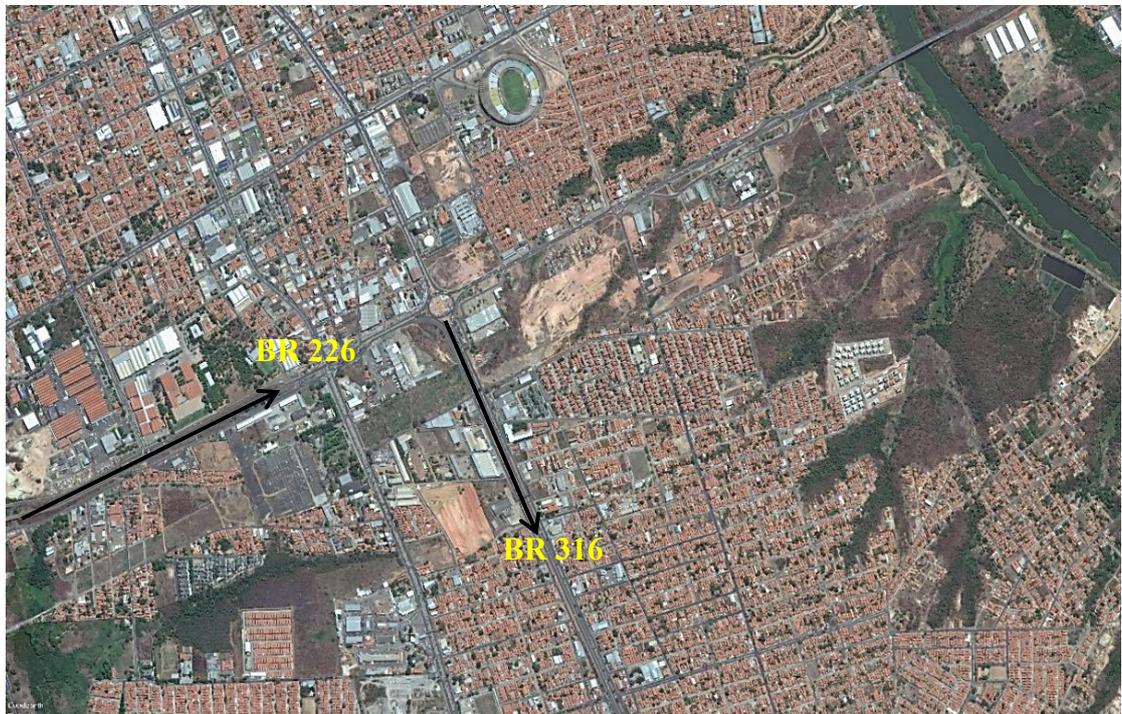
Percebe-se, que a partir da interligação promovida pelas estradas federais no Piauí, a posição geográfica de Teresina é potencializada como importante entroncamento rodoviário que serve de ligação entre as regiões Norte e Nordeste do País, o que certamente exerce influência decisiva na intensidade da atividade comercial e prestadora de serviços da capital piauiense, haja vista que promovem maior capacidade de intercâmbio e relacionamento interestadual e interregional. Além disso, esse fator também se torna decisivo para o intenso

fluxo migratório temporário ou permanente em direção a Teresina, o que impacta fortemente no processo de urbanização da capital piauiense.

Por outro lado, as rodovias que atravessam o território teresinense também exercem influência decisiva na organização do espaço urbano da capital e de sua regionalização, notadamente na definição dos recortes espaciais das regiões administrativas sul, sudeste e leste, visto que servem não só como eixos delimitadores das respectivas regionais mas também como fatores determinantes da organização espacial desses recortes espaciais na medida em que promovem as suas margens concentração populacional, de atividades econômicas e problemas sociais.

Como exemplo, a região administrativa Sul tem como um dos principais fatores de sua organização socioeconômica e territorial o entrecruzamento das rodovias BR 316 e BR 226 nessa parte da cidade, uma vez que essas estradas federais estimularam o crescimento urbano ao longo de suas margens, influenciando decisivamente na disposição espacial dos conjuntos habitacionais, loteamentos e favelas, tais como: Lourival Parente, Bela vista, Parque rodoviário, Vila da paz, entre outros.

Figura 12 – Cruzamento BR 226 e 316 no trecho sul de Teresina



Fonte: adaptado de Google Earth, 2016

Note-se que diversas atividades econômicas, serviços e equipamentos urbanos existentes na região administrativa sul de Teresina guardam relação com a infraestrutura

rodoviária, tais como as transportadoras, rede hoteleira, rodoviária, central de abastecimento, concessionárias de veículos, autopeças, oficinas mecânicas, entre outras.

Dessa forma, quanto a evolução urbana de Teresina, verifica-se que além da posição geográfica, do fato de ter se tornado a capital, da decisiva influência da passagem das rodovias federais na zona urbana da cidade e da intensa atividade comercial, também pode ser destacado, conforme Façanha (2000), a concentração de investimentos e serviços públicos federais e estaduais no território teresinense em detrimento do interior do Estado, o que contribuiu para concentrar a prestação de serviços na capital e estimular o grande crescimento populacional e urbano a partir, especialmente da década de 1970. Observe a tabela (2) a seguir.

Tabela 02 – Evolução da urbanização de Teresina

Período	População Total	População Urbana		População Rural		Densidade Demográfica
		Quantidade	%	Quantidade	%	
Ano 1940	67.641	34.695	51,3%	32.946	48,7%	37,39
Ano 1950	90.723	51.417	56,7%	39.306	43,3%	50,15
Ano 1960	142.691	98.329	68,9%	44.362	31,1%	78,88
Ano 1970	220.487	181.062	82,1%	39.425	17,9%	121,88
Ano 1980	371.988	339.042	91,1%	38.732	10,2%	205,63
Ano 1991	599.272	556.911	92,9%	42.361	7,1%	329,58
Ano 2000	715.360	677.470	94,7%	37.890	5,3%	425,86
Ano 2010	814.230	767.557	94,3%	46.673	5,7%	584,93
Ano 2011*	822.364	-	-	-	-	-
Ano 2012*	830.231	-	-	-	-	-
Ano 2013*	836.475	-	-	-	-	-
Ano 2014*	840.600	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, 2010/SEMPPLAN,2015

Como pode ser observado no quadro, em poucas décadas, Teresina passou por intenso processo urbanização, haja vista que em 1940, um pouco mais da metade da população vivia em áreas urbanas (51%). Em 1970, essa taxa de urbanização já era de 82%. Enquanto que em 2010, o percentual chegou ao patamar de 94%.

Ocorre que esse intenso crescimento da população urbana de Teresina não foi acompanhado pelo mesmo ritmo de desenvolvimento socioeconômico e da infraestrutura urbana, o que acarretou um crescimento desordenado da cidade e a conseqüente elevação da tensão social. Esse fato tem demandado, por parte dos órgãos de planejamento e gestão em âmbito municipal, ações visando organizar o espaço urbano na capital. Dentre essas ações destacaremos nesse estudo a regionalização e os planos diretores.

4.1 Formação histórica da cidade e o seu contexto regional

A ocupação do nordeste brasileiro seguiu duas vertentes principais: a dos engenhos de açúcar no litoral e a do criatório de gado no interior. Sendo assim, as primeiras vilas e cidades do Piauí nasceram a partir dos currais de bois, tendo sido a fazenda o primeiro núcleo efetivo de povoamento e ocupação no Estado. Foi ao longo dos vales dos principais rios da bacia do Parnaíba, especialmente o vale do Canindé-Piauí, do Gurguéia e do próprio Parnaíba, que a partir de século XVII, instalaram-se as primeiras fazendas, dando origem a muitos povoados e cidades do estado.

Nesse sentido afirmam Abreu e Nunes (1995, p.91): “a bibliografia sobre o assunto mostra que todas essas seis primeiras vilas e cidades piauienses tiveram sua origem na fazenda de gado propriamente dita ou em alguma atividade que girava em torno do gado”. Sendo assim, partindo do centro-sul, seguindo os caminhos da boiada vão surgindo lentamente as primeiras vilas e cidades em direção ao norte piauiense, que já no século XVIII começa a despontar como região mais dinâmica frente a região sul.

De acordo com Abreu e Nunes (1995), as primeiras seis vilas instaladas localizam-se numa área que vai do centro ao norte do Estado, destacando-se a Vila da Parnaíba, no litoral piauiense. Observe a figura (13).

Figura 13 – Freguesias, vilas, cidades e missões – século XVIII e XIX



Fonte: Elaborado por SILVA FILHO, 2007, p. 5.

É nesse contexto que floresce a então Vila do Poti, povoação localizada na confluência dos rios Parnaíba e Poti, que apresentava boas condições para o desenvolvimento agrícola e uma posição geográfica privilegiada em face de ser ponto de contato entre o Norte e o Sul do estado, bem como entre o Piauí e o Maranhão.

Na verdade, os dotes naturais e geográficos da futura capital do Piauí já tinham despertado a atenção de personagens importantes da história do Nordeste como Domingos Jorge Velho e Maia da Gama.

De acordo com Melo (1995), Domingos Jorge Velho e seu grupo de bandeirantes paulistas já no sec. XVII foi o responsável pela formação de um dos primeiros núcleos de povoamento do estado na confluência dos rios Parnaíba e Poti, então barra do Poti, que mais tarde viria a se tornar a Vila do Poti. Motivado exatamente pela vasta riqueza natural da região e suas conseqüentes potencialidades e possibilidades geográficas, tais como a fertilidade dos solos, a abundancia hídrica e as diversas estradas naturais que tanto o Poti como o Parnaíba ofereciam para seus empreendimentos tanto no intercâmbio com o litoral, com o sertão e o estado do Maranhão, sede da capitania. Observe a figura (14).

Figura 14 - Imagem de satélite do encontro dos rios Parnaíba e Poti



Fonte: adaptado de Google Earth, 2016

Nesse sentido, Melo (1995, p.117) destaca:

A confluência dos dois rios lhe propiciava singulares vantagens como terras muito férteis, extensas vazantes, com possibilidades para duas safras, além de abundância de peixes e de caças para lhes complementar a alimentação. O Poti, com suas quatro léguas paralelas ao Parnaíba e com sua curvatura quase à barra, formava uma grande cerca, oferecendo proteção natural para os rebanhos. Junção dos rios lhe oferecia condições de transporte em canoas para as mais variadas direções, além de suas margens (como as de seus afluentes) serem roteiros naturais, quer para Ibiapaba e Aroazes (via Poti), quer para o mar, rio abaixo, ou para a Bahia e Pernambuco, subindo o Parnaíba e abeirando o Canindé e o São Francisco.

Também, fazem referência a situação geográfica e natural da futura capital, Abreu e Nunes (1995, p.95): “A vila do Poti, situada na confluência do rio Poti com o Parnaíba [...] era

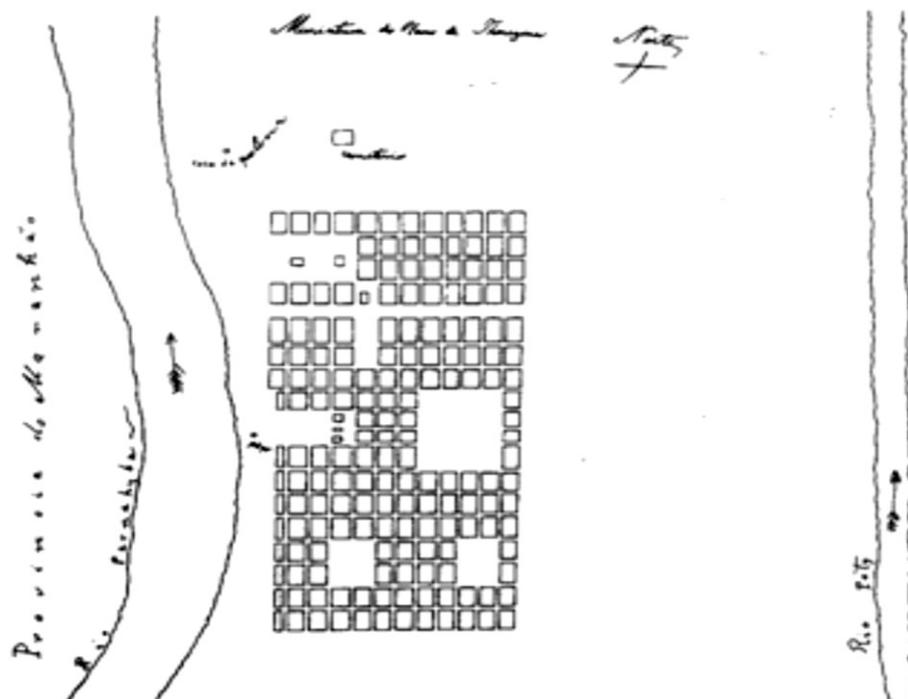
um local privilegiado para a agricultura [...]. Era igualmente uma passagem entre o norte da Capitania e o restante do Brasil”

Por outro lado, a capital Oeiras, localizada em pleno sertão, apresentava sérias dificuldades geográficas quanto ao intercâmbio com as outras povoações do Estado e de âmbito nacional. Além disso, era desprovida de boas condições para o desenvolvimento agrícola.

Dessa forma, a localização e o ambiente natural desfavorável, aliado ao contexto econômico regional de crise da pecuária tornava cada vez mais forte o anseio das elites econômicas e políticas no sentido mudar a sede da província, trazendo-a para um local que apresentasse posição geográfica e condições naturais ideais para promover o desenvolvimento econômico do Estado e sua maior comunicação com o restante das terras da coroa.

Diante desse contexto, em 1852 é criada a nova capital do Estado. No âmbito piauiense, Teresina nasceria como um símbolo do maior dinamismo econômico e político da região norte do estado em face da região sul estagnada, prometendo servir não só como um elo de ligação entre o norte e o sul mas também como ponto geográfico estratégico no desenvolvimento do Estado, já que agregava condições físicas e de localização favoráveis a agricultura e a um maior intercâmbio comercial com o restante do império, por meio da proximidade com Caxias no Maranhão e pela navegação via Rio Parnaíba. Observe a figura (15).

Figura 15 - Miniatura do plano de Teresina -1850



Fonte: Fundação Monsenhor Chaves (1987, p. 5).

De acordo com Braz (2011) a forma urbana de Teresina resulta da legislação portuguesa para criação de vilas e cidades coloniais brasileiras, tonando-se assim a primeira capital planejada do Brasil. Planejamento esse que reedita princípios urbanísticos empregados na reconstrução de Lisboa. Essa influência portuguesa na organização espacial urbana de Teresina está assentada nas seguintes diretrizes: apresentar linhas retilíneas, regularidade de volume, rigidez geométrica e concentração dos poderes estabelecidos (governo e justiça) no entorno da praça principal. No entanto, diferente de Lisboa também se estabeleceu na praça principal, Deodoro da Fonseca, um terceiro poder a igreja.

Segundo essa autora, a escolha de princípios urbanísticos como a regularidade do traçado não se deu só por uma questão estética, mas pelo próprio contexto em que a capital foi criada, tendo em vista as dificuldades financeiras em que a província se encontrava, necessitando reduzir ao máximo os custos com a implantação de tamanho empreendimento. Além disso, o traçado retilíneo exigia um terreno que topograficamente reunisse condições favoráveis, necessitando, portanto, de uma escolha adequada e planejada do local. Fatores esses que servem como indicadores de que a fundação de Teresina é uma questão técnica de geografia e topografia.

Conforme descrição de D'Alencastre (1857), secretário de governo de Saraiva à época, o sítio escolhido se apresentava adequado aos propósitos de desenvolvimento da província, foi escolhida uma localidade inicialmente denominada Covas, que estava situada ao sul da barra do Poti e a margens do rio Parnaíba, mais tarde ganharia a denominação de Vila nova do Poti e, por conseguinte se tornaria a nova capital do Piauí. Sua escolha levou em consideração critérios como topografia pouco acidentada, com mínimos riscos de inundação, com potencial agrícola e facilidade de comunicação.

De acordo com Chaves (1998) em correspondência enviada ao ministro de Negócios do Império, Saraiva destacou a boa situação geográfica da região, sua centralidade em relação à província, a salubridade, a proximidade com o Rio Parnaíba, o fato de ser o município mais agrícola da província e a única vila cujos habitantes se comprometeram com o projeto de possuir a Capital da Província, tendo em vista que o tesouro provincial dispunha de poucos recursos e não poderia arcar com as despesas necessárias à transferência da capital.

Além dos fatores já elencados para a instalação da nova capital, Braz (2011) destaca ainda as condições geológicas do terreno que por ser em parte pedregoso e argiloso,

forneceria matéria-prima necessária à construção das edificações; além disso, a titularidade da propriedade pertencia a apenas uma pessoa o coronel Francisco da Cunha Castello Branco, fazendeiro da cidade de Campo Maior, não havendo, portanto, sérias dificuldades quanto ao processo de desapropriação.

Quanto ao Planejamento e a construção da Cidade, várias características urbanísticas indicam a influência portuguesa na organização espacial original da nova capital tais como a escolha criteriosa do local, o sistema ortogonal com o traçado retilíneo, o desenho da cidade em Xadrez, a fixação previa do tamanho em 100 quarteirões, a disposição dos principais equipamentos urbanos públicos, tendo a praça Deodoro como eixo central.

A partir de sua fundação, Teresina, como um símbolo do desejo de desenvolvimento do Estado e por concentrar uma série de serviços e equipamentos públicos e administrativos, passa por um intenso crescimento populacional e urbano, o que demanda ações de planejamento da organização espacial da cidade. O que será melhor explicitado no item a seguir.

4.2 Evolução do Planejamento e da Regionalização na produção do espaço urbano

Como ciência social a Geografia objetiva entender a sociedade por meio da espacialidade que ela produz historicamente, ou seja, a sua organização espacial. Sendo assim, a maneira como espaço está organizado reflete a forma como a sociedade, por meio do trabalho, da técnica e das relações de produção e sociais, apropria-se da natureza, desenvolve sua cultura, paisagem e se reproduz, materializando no espaço o seu desenvolvimento socioeconômico, tecnológico e seus conflitos num dado momento histórico.

Quando nos propomos a analisar uma regionalização, de certa forma, estamos procurando entender como se deu e ou se dá o processo de organização espacial num dado recorte territorial e temporal, bem como que agentes e interesses são responsáveis por esses recortes, que no nosso caso é a cidade de Teresina, capital do Piauí.

É importante ressaltar, apoiado em Haesbaert (2011), entende-se as regiões como recortes espaciais e temporais multe escalares e multidimensionais, delimitados a partir de interesses e demandas variadas, que não podem estar a reboque de paradigmas seculares e desconectados da realidade, enquanto os outros conceitos basilares da Geografia evoluem e transcendem o engessamento provocado pela escala.

Nesse sentido, Haesbaert (2010, p. 160) destaca: “O que distingue, muitas vezes, um conceito de outro é simplesmente uma questão de foco, já que todos eles incidem, de uma forma ou de outra, sobre um mesmo universo – no caso da geografia, a dimensão espacial da sociedade.”

De acordo com Gomes (2000, p.50) “Ao invés de buscar conceitos puros, a ciência neste caso, a geografia, deve procurar nos diferentes usos correntes do conceito de região suas diferentes operacionalidades, ou seja, os diferentes recortes que são criados e suas respectivas instrumentalidades.”

Por isso, é evidente que a regionalização ou os recortes espaciais intraurbanos existem concretamente, analiticamente, politicamente e juridicamente, e são importantes instrumentos de gestão e planejamento urbanos. Ocorre que muitas vezes há uma superposição de termos como “Zoneamento”, “macrozoneamento”, “setores geográficos”, difundidos, principalmente, no seio da arquitetura e do urbanismo, e acertadamente, por não estarem presos por barreiras epistemológicas ou dogmas seculares são amplamente empregados no ordenamento territorial urbano.

Em tempos de globalização e sociedade pós-industrial, as cidades, notadamente as de grande porte como a capital piauiense, revelam-se como uma aglomeração complexa, de múltiplas faces. São “locus” da produção e da contradição. São, ao mesmo tempo, unidas e fragmentadas. Um campo de forças desiguais, antagônicas, mas também complementares. Onde os recortes espaciais são estabelecidos através do embate entre os agentes privados e os movimentos sociais com a intermediação nem sempre justa do poder público.

Correa (2000) afirma que os dois elementos fundamentais que comandam a organização espacial são o capital e o estado. Ocorre que a cidade hoje é a sede dos dois agentes, ou melhor, de três, pois é imprescindível também considerar a atuação dos movimentos sociais na produção do espaço urbano.

Dessa forma, toda a complexidade com a qual a cidade e o urbano se revestem tornam as ações de planejamento e gestão urbanas um grande desafio, visto que as intervenções estatais na organização espacial das cidades devem levar em conta os múltiplos agentes produtores do espaço urbano, que na maioria das vezes possuem interesses divergentes, principalmente quando se defrontam os agentes econômicos e os sociais.

Nesse sentido, alerta Santos (1995, p. 95):

Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas coisas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais.

Embora a lógica das transformações espaciais estabelecidas na cidade, inclusive as intervenções estatais, obedeça historicamente, muito mais aos interesses do capital do que aos anseios da população carente, percebe-se um esforço no Brasil, especialmente no período pós Constituição Federal e Estatuto da Cidade, no sentido de equilibrar esse embate por meio de legislações e ações voltadas para um planejamento e gestão urbanas mais democráticas, com participação popular e maior descentralização político-administrativa. Por isso, acredita-se ser de grande importância o ato de regionalizar enquanto instrumento de ordenamento territorial e de intervenção estatal na organização espacial da cidade, e de conhecimento das diversas realidades postas espacialmente no âmbito da cidade, que é objeto de estudo dessa pesquisa.

É neste contexto que o estudo regional assume importante papel nos dias atuais, com a finalidade de compreender maneiras de um mesmo modo de produção se reproduzir em distintas regiões do globo, dadas suas especificidades [...] não basta compreender teoricamente o que se passa no mundo, temos que ter nossa atenção também voltada para as diferentes geografizações das variáveis inerentes à nova maneira de produzir [...] hoje, a região, o regional, a regionalização têm de ser assim entendidos (SANTOS, 1988 p. 46-7).

De acordo com Santos (apud Correa, 2000 p.41), para se compreender a organização espacial e sua evolução, torna-se necessário que se interprete a relação dialética entre estrutura, processo, função e forma. Estas são as categorias analíticas que permitem a compreensão da totalidade social em sua espacialização, como os homens organizam sua sociedade no espaço, e como a concepção e o uso que o homem faz do espaço sofrem mudanças.

Desse modo, estamos nos propondo analisar a regionalização oficial da cidade de Teresina, que foi proposta a partir do II plano estrutural de 1988, tornando-se lei em 1991 e 1992, e ainda hoje vigente conforme dispõe a lei orgânica do município, e também a regionalização proposta por meio da lei nº2.960 que instituiu as superintendências de desenvolvimento Urbano (SDUs).

Acredita-se através dessa pesquisa que ambas as regionalizações não estão condizentes com o atual processo de (re) organização espacial da capital, tendo em vista que as grandes

transformações socioeconômicas e territoriais das últimas três décadas interferiram decisivamente na relação entre estrutura, processo, função e forma, o que certamente exige novos critérios na delimitação e entendimento dos recortes espaciais estabelecidos, seja por uma regionalização estatal definida em face de estratégias político-administrativas e de planejamento urbano ou por recortes resultantes do confronto entre os interesses privados e sociais. Aspectos esses que serão melhor elucidados na medida em que busquemos sua evolução histórica em Teresina

De acordo com Haesbaert (2010) a regionalização é recorte. Está para a Geografia assim como a periodização está para a História. Esta recorta o tempo. Aquela recorta o espaço. Ambas buscam entender a relação das partes com o todo. Ambas só são possíveis por que se interpenetram. O espaço e o tempo são interdependentes. Sendo assim, não há regionalização sem recorte espacial e temporal, como também não há periodização sem recorte temporal e espacial.

Dessa forma, ao se propor um resgate temporal do processo de regionalização ocorridos em Teresina, também se propõe uma forma de compreensão do processo de evolução da própria sociedade teresinense a partir das espacialidades produzidas na cidade. Considerando o contexto mundial, nacional e local, bem como os diversos agentes e seus respectivos reflexos na organização espacial da capital preferiu-se dividir esse estudo em quatro períodos: o período entre 1852 e a década de 40 do século XX, o período entre o pós-segunda guerra e a década de 70, o período entre as décadas de 80 e 90 e o período a partir da década de 2000.

4.2.1 Da fundação da nova capital até a década de 40 do século XX

As pesquisas bibliográficas e documentais revelam que desde os primórdios da capital piauiense, há um desejo modernizador e intervencionista do poder público no sentido de garantir a continuidade do planejamento da cidade. Destacando-se a regionalização como um dos instrumentos de organização espacial, gestão e planejamento urbano. Servindo não só como veículo para promover o ordenamento territorial da cidade, mas também como forma de classificação dos diversos recortes espaciais, de forma nem sempre justa, a partir das novas demandas demográficas e socioeconômicas advindas, bem como dos conflitos e os grupos sociais envolvidos.

Nesse sentido, Chaves (1998) citado por Braz (2011, p.284) destaca que:

Fonte: adaptado de BRAZ(2011, P.285)

A partir da figura 16 é possível notar a proposição de expansão da configuração espacial e do planejamento da capital no sentido norte-sul, acompanhando o plano original da cidade. Já delineando o embrião do que viria a ser as regiões administrativas norte (distrito 1), Sul (distrito 3) e Centro (distrito 2) atualmente.

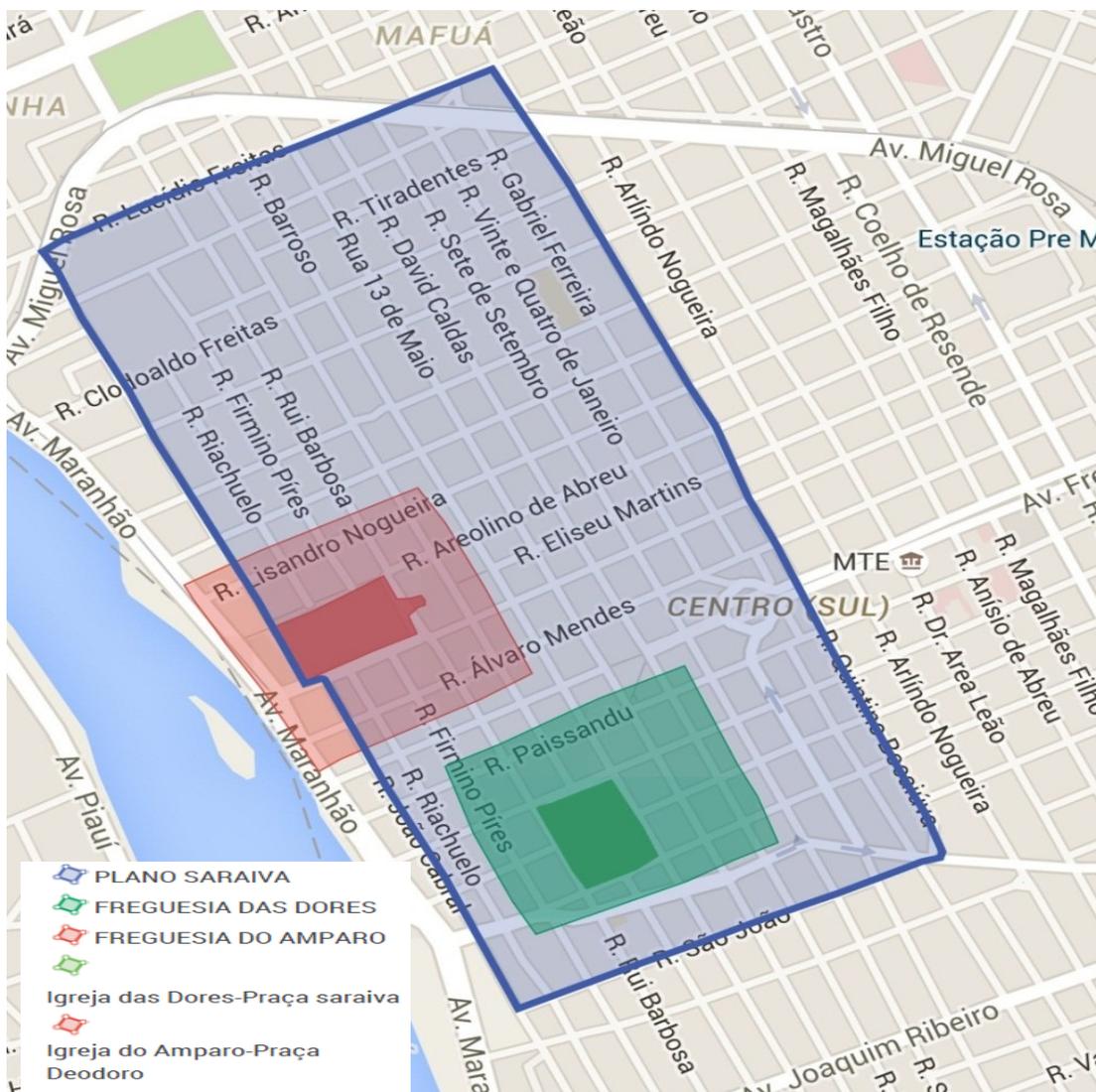
Percebe-se que nessa regionalização, além da preocupação estética e ou saneadora do poder público, prevalece o critério socioeconômico, evidenciando-se já uma clara tentativa de segregação espacial entre o centro (distrito 2), onde se encontra a elite econômica e social, com as melhores condições de habitação e infraestrutura urbana e a periferia (distritos 1 e 3), onde residem as populações de baixa renda da capital.

Nesse sentido, Braz (2011, P.286) assevera que:

A observação desta divisão sugere alguns aspectos: (a) o primeiro e o terceiro distritos constituíam a periferia da cidade, enquanto o segundo compreendia a área central do núcleo urbano, local dos principais prédios públicos e das melhores habitações da cidade e área de concentração da atividade comercial; e (b) a separação da cidade ocorreu segundo o padrão social e econômico da população.

Segundo informações do II Plano estrutural de Teresina de 1988 (II PET), também na década de 1870, foi proposta uma nova regionalização para a capital piauiense. Dessa vez, os recortes espaciais são denominados freguesias e propõem o recorte da cidade em duas regiões: a freguesia do Amparo que se localiza na área central, onde ocorreu a fundação da cidade e a freguesia de nossa senhora das Dores, situada na parte sul da capital. Confira na figura 17 a seguir:

Figura 17 – Segunda Regionalização da cidade de Teresina



Fonte: Adaptado de Braz,2011, p.287

Trata-se de uma regionalização administrativa que, sob o manto do critério religioso da paróquia, denota novamente a diferenciação espacial com base nos aspectos sociais e econômicos, dentro da lógica centro-periferia. Tendo em vista que a freguesia de Nossa Senhora do Amparo abriga em seus 16 bairros as famílias mais ricas e os comerciantes no núcleo central da cidade, enquanto que a freguesia das Dores é composta por famílias humildes como lavradores, concentrados principalmente, na parte sul do núcleo urbano.

Conforme dispõe o II plano estrutural de Teresina (1988), esse recorte espacial da cidade, a partir da construção da igreja de Nossa Sra. das Dores em 1866 tem um importante significado, pois além de se constituir no primeiro modelo de administração pública municipal, induz o crescimento da cidade no sentido norte-sul e configura-se como a primeira

regionalização visando descentralização administrativa, visto que a cidade passa ser gerida em função do estabelecimento das duas paróquias, que exercem a função de regiões administrativas.

Segundo Braz (2011), no fim da década de 1870, sugerida por Maria Mafalda Baldoíno de Araújo em Cotidiano e pobreza (1975), a cidade passou por uma nova proposta de configuração espacial, onde se retorna ao termo distrito e se propõe uma regionalização intraurbana em 16 distritos.

De acordo com Araújo (1975), nesse período, Teresina se caracterizava por apresentar dois recortes territoriais muito distintos esteticamente: uma área central com topografia plana, ruas pavimentadas, calçadas e espaços públicos limpos; enquanto a periferia se apresentava com relevo acidentado e ruas esburacadas sem pavimentação e recobertas por mato, denotando descaso ou pouco interesse do poder público em melhorar a infraestrutura urbana dessa parte da cidade

Para Araújo (1975), um dos principais responsáveis por essa diferenciação espacial na cidade é o elevado crescimento populacional e urbano provocados em função da seca de 1877 no Piauí, que resultou em um intenso fluxo migratório para a capital. O que acabaria pressionando e demandando a gestão municipal por infraestruturas básicas como o saneamento, segurança pública. No entanto, Braz (2011) alerta que, na verdade, já havia um processo segregador centro-periferia, prevalecendo o critério socioeconômico na delimitação espacial estimulada pela intervenção estatal prioritária na região central em detrimento da periferia.

Essa regionalização também é mencionada por Chaves (2005) argumentando que em 1878, objetivando dar assistência aos retirantes da seca de 1877, a cidade foi dividida em 16 distritos. Nesse sentido Braz (2011) utilizando o plano da cidade de 1889, com base nas indicações de Monsenhor Chaves, apontou a localização dos distritos, concluindo que esses recortes espaciais fornecem indícios de que realmente havia uma segregação planejada do espaço urbano já nesse período, tendo em vista a diferenciação espacial entre o centro e a periferia. Observe a figura 18 a seguir.

Figura 18 –Terceira Regionalização da cidade de Teresina



Fonte: Braz, 2011, p.289

Percebe-se que já existe uma intenção de descentralização das ações de gestão e urbanismo tendo em vista uma maior fragmentação dos recortes espaciais, tendo como critério principal de delimitação territorial as ruas, permanecendo a orientação do crescimento urbano no sentido norte-sul, com uma maior concentração na parte sul da capital, onde o fluxo migratório foi mais concentrado.

Braz (2011, p.286) elenca três características dessa regionalização:

- (a) apontam para uma organização da prática urbanística e da gestão da cidade;
- (b) são precedentes da mudança na postura urbanística adotada para o enfrentamento dos problemas urbanos que marcaram o final do século XIX na cidade;
- e (c) por contribuírem para a construção do Plano de 1889.

Dessa forma, há uma clara intenção estatal de orientar e controlar, para não dizer segregar na periferia, a ocupação promovida pelos migrantes, especialmente os retirantes pobres, oriundos da seca 1877.

Segundo Chaves (1998), a partir de 1889, Teresina retoma a regionalização da cidade em três distritos, baseada no padrão socioeconômico de ocupação, permanecendo o distrito central como a área mais urbanizada, com melhor infraestrutura e topografia, enquanto os distritos Norte e o Sul, que compõem a periferia da cidade e se caracterizam pela ausência ou precária infraestrutura urbana e por apresentar uma morfologia acidentada.

De acordo com Braz (2011) essa configuração espacial permanecerá sem grandes modificações até meados da década de 30, do séc. XX, tendo ocorrido o aparecimento de algumas povoações que viriam a se tornar bairros como Catarina e Poti Velho na década de 1910 bem como os bairros centro, Matinha e Vermelha na década de 20.

Nascimento (2002) citado por Braz (2011) diz que em meados de 1933, por meio do Decreto Municipal nº 22, é que se propõe uma nova regionalização administrativa da cidade em duas zonas: Norte e Sul, utilizando a Frei Serafim como eixo. Note-se que é a primeira vez que é empregado o termo “zona” para se referir aos recortes territoriais da cidade de Teresina. Por isso, esse decreto reveste-se de grande importância, tendo em vista que denota clara influência do contexto nacional e internacional da época no processo de (re) organização do espaço urbano da capital por meio da ação estatal.

As primeiras décadas do século XX, não por coincidência, marca a eclosão do zoneamento como “solução” para a resolução dos problemas urbanos nos EUA e na Europa, amplamente defendido pelo urbanismo modernista que tem como um dos seus maiores ícones Le Corbusier, e que culmina com a carta de Atenas, resultante do quarto congresso internacional de arquitetura moderna, ocorrido em Paris em 1933.

Segundo Souza (2013, p.253) esta corrente está assentada na ideia de que “Os diferentes usos da terra, sobretudo as diversas funções básicas do viver urbano-produzir, circular, morar e recrear-se, deveriam ser o objeto de uma separação rígida”[...].

Esse período também marca o momento em que o estado do Piauí se inseriu ao modelo brasileiro agrário-exportador, através da exportação de carne de charque e, principalmente, da cera de carnaúba, tendo como destaque a região norte do Estado, que experimentou um período de relativo dinamismo econômico, com o conseqüente crescimento urbano de cidades como Parnaíba e Teresina.

Conforme Braz (2011, p.290) o espaço urbano teresinense na década de 40 estava ‘recortado naturalmente em quatro regiões:

a) central: região constituída por um único bairro, o Centro, que compreendia toda a região contida no interior da Avenida Miguel Rosa. Além de concentrar os principais edifícios públicos da cidade e de ser mais dotado de infraestrutura básica, também era a área que concentrava maior densidade populacional;

b) norte: região mais favorecida pela constituição urbana, abrigava alguns dos mais importantes elementos da renovação urbana: o bonde, a ferrovia Teresina-São Luís, a ponte ferroviária, a estação de trens, a sede do serviço de abastecimento de água, entre outros. Era formada pelos bairros: Matinha, Pirajá, Matadouro, Mafuá, Vila Operária, Feira de Amostra e Porenquanto;

c) leste: compreendia a área que se desenvolvia após a Avenida Miguel Rosa, em torno do prolongamento do eixo da Avenida Frei Serafim, em direção ao Rio Poti. Foi privilegiada por poucas intervenções urbanísticas, entre elas, a urbanização da avenida e a ponte de madeira sobre o Rio Poti. Apresentava-se com apenas dois bairros: Cabral e Frei Serafim;

d) sul: constituída dos bairros Vermelha, Piçarra e Catarina. Entre todas as regiões, foi a que menos se beneficiou da renovação urbana. As intervenções urbanísticas de maior impacto para o desenvolvimento desta região, a usina elétrica, a ponte do Barroão e as instalações portuárias, foram realizadas ainda no período inicial deste estudo.

Percebe-se que a autora ao propor uma regionalização para Teresina, a partir da década de 1940, tendo por base o critério da diferenciação espacial pela maior ou menor presença de investimentos públicos, infraestrutura urbana e densidade populacional, fala expressamente na existência de quatro regiões na cidade, mas utiliza esse termo como sinônimo de “zona”.

Nesse sentido, a autora dispõe em seguida que:

Para a divisão da cidade em zonas, além da constituição e da expansão, também foram consideradas as características morfológicas e de ocupação e a inserção de dois dos mais importantes elementos do sistema viário: as avenidas Frei Serafim e Miguel Rosa. Ambas se destacam na malha urbana por apresentar dimensões maiores e forte intenção de traçado - a Avenida Frei Serafim insinua uma direção para o crescimento territorial e a Avenida Miguel Rosa sugere a restrição para ampliação da área central.

Note-se que Braz (2011) nessa mesma seção conceitua zoneamento como sendo “[...] um instrumento de planejamento, através do qual a cidade é dividida em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos. ” No entanto, propõe a existência natural de quatro grandes recortes espaciais que não se diferenciam tanto pelo uso e ocupação do espaço e sim muito mais por apresentar realidades diferentes influenciadas pela seletividade da atuação do poder público na promoção

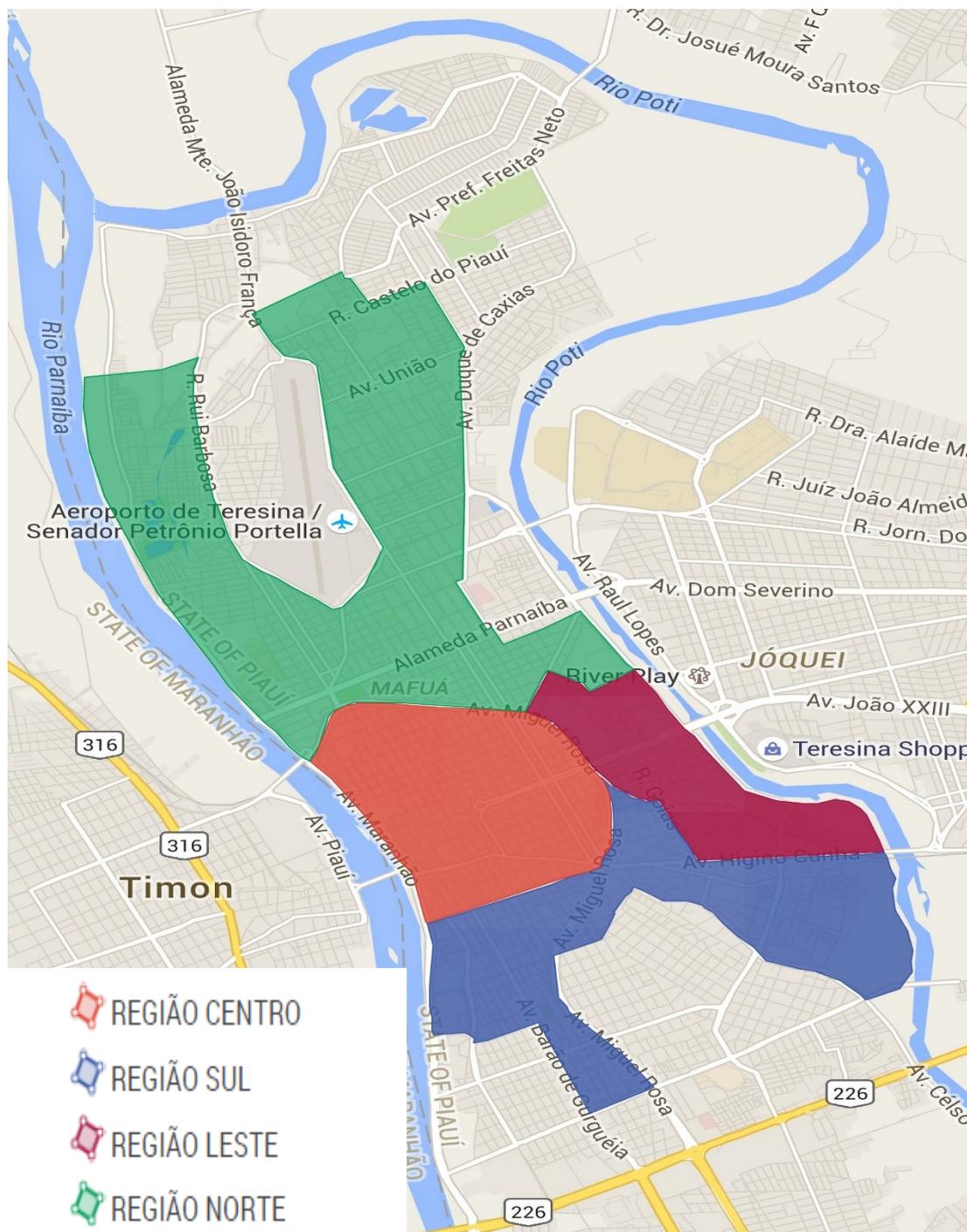
do acesso aos serviços públicos e infraestrutura urbana, o que se coaduna mais ao conceito de regionalização e a proposição de regiões administrativas ou de planejamento.

A proposição dos recortes supramencionados também se assemelha a noção de região como espaço vivido de Fremont (1976), ou de regionalização como fato concreto conforme Haesbaert (2010) e Ribeiro (2004). Por outro lado, o zoneamento urbano, conforme já assinalou Souza (2013) e a própria autora, preocupa-se muito mais em previamente orientar e determinar a apropriação mais “adequada” do solo urbano, de acordo com as suas características geográficas, ambientais, econômicas e até sociais.

Ressalte-se que o zoneamento, desde os seus primórdios, é um instrumento normativo de planejamento urbano, ou seja, pressupõe uma lei que o regulamente, enquanto que a regionalização não necessariamente é normatizada, podendo ocorrer de fato, por meio dos movimentos sociais ou de forma analítica, quando proposta por pesquisadores e estudiosos da área a partir da observação da realidade e de critérios e interesses definidos. Sendo exatamente isso que a autora propõe quando sugere a existência de quatro recortes espaciais, que ela mesma denomina de regiões.

Com base nas indicações de Braz e do PDLI de 1969, formulou-se uma representação da cidade de Teresina e seus possíveis recortes espaciais. Confira a figura 19 a seguir.

Figura 19 – Regionalização da cidade de Teresina -década de 1940 e 1950



Fonte: Elaborada pelo autor, com base nas indicações de Braz(2011, p.291) e PDLI (1969)

Esses recortes, corroborando com Braz (2011), configuram-se pela maior ou menor infraestrutura urbana e pela influência de eixos de crescimento urbano, como a avenida Miguel Rosa, que acaba por servir como elemento delimitador das regiões. Permanece nesse período, a lógica do crescimento urbano no sentido centro-norte e centro-sul, excluindo-se o centro, destaca-se a região norte, tanto pela melhor infraestrutura instalada, como pela maior

expansão urbana em relação a região Sul. No entanto, nas décadas seguintes esse cenário irá sofrer significativas mudanças, conforme veremos na seção seguinte.

4.2.2 Do pós Segunda-Guerra aos anos 70: Os planos diretores e o crescimento urbano

Como dito anteriormente, a urbanização brasileira intensifica-se no pós-guerra refletindo o processo de modernização e industrialização do país. Ocorre que esse processo ao tempo em que significou uma nova etapa da reprodução capitalista em território nacional, promovendo a formação de um mercado nacional e elegendo a cidade como seus “locus” fundamental, intensifica os problemas sociais e aumenta as desigualdades na medida em que atrai a população para o meio urbano sem se preocupar na acomodação de milhões de pessoas que rapidamente deixam o campo para buscar melhores condições de vida nas cidades. O que acarretou um crescimento urbano desordenado, gerando grande efervescência social e conflitos, pressionando por intervenções estatais.

No Piauí, o surgimento de matérias-primas similares à cera de carnaúba no mercado internacional, a partir de subprodutos do petróleo decretou o encerramento do período de apogeu econômico por meio do extrativismo, iniciado nas primeiras décadas do século XX. De acordo com Farias (2009) também é nesse período que há um dinamismo industrial no Nordeste, que se concentra em alguns estados, notadamente Pernambuco e Bahia, onde a burguesia industrial torna-se hegemônica.

Ocorre que outros estados nordestinos, como o Piauí, são relegados a segundo plano, nestes ascende uma burguesia comercial, que detém a hegemonia econômica e política, fazendo com que o setor de serviços e o comércio cresça substancialmente, apoiados por investimentos governamentais e com ligações externas

Por outro lado, de acordo com dados da CEPRO (2004) na década de 1970, o Piauí experimenta um volume maior de investimentos públicos, provenientes da União, que terminou gerando uma nova dinâmica no cenário econômico e social. Tais recursos estavam associados ao processo de integração ao mercado nacional e caracterizaram-se pela a implantação da infraestrutura básica (rodovias, eletrificações, habitações populares, abastecimento d'água, telecomunicações, universidade) necessária ao modelo brasileiro de substituição de importação.

Dessa forma, as transferências federais e os investimentos públicos foram decisivos para dinamizar o Estado, destacando-se também o acelerado processo de urbanização da

população estadual, ampliando o mercado urbano, embora à custa de um acelerado êxodo rural, com a consequente concentração da problemática social em cidades polos como Teresina, Parnaíba, Picos, Floriano, entre outras.

Conforme Façanha (2008), o pós-guerra é um “divisor de águas” quanto as transformações do espaço urbano da capital piauiense. A partir da década de 50 o crescimento urbano se expande para além do traçado original em Xadrez, ultrapassando o limite natural estabelecido pelo rio Poti, facilitado pela construção da ponte dos noivos (Juscelino Kubitschek) avançando assim a ocupação de áreas antes desabitadas da região leste e sudeste da capital.

Nesse período, Teresina se consolida como principal centro urbano do Estado, principalmente em face do crescimento da atividade comercial e de serviços, dinamizadas pelo grande aporte de investimentos públicos federais e estaduais que chegam a capital piauiense, tais como: rodovias, instalação de órgãos federais, a chegada da universidade federal do Piauí e a construção de conjuntos habitacionais entre outros. Paralelamente a isso Teresina passa por grande crescimento populacional e o processo de urbanização se acelera.

Embora permaneça reinante o zoneamento urbano como instrumento principal do planejamento urbano no Brasil, a partir do pós-guerra, cresce também a utilização de outro instrumento pelos gestores públicos, que é a regionalização apoiada no conceito de regiões de planejamento advindo da geografia ativa, que vai ser bastante difundida como estratégia de planejamento intranacional, interestadual a até intraurbano.

Segundo Nabuco et al (2011.p.07 e 08) é nesse período que A Nova Geografia propõe uma redefinição do conceito de região com base nos princípios das técnicas de “clusterização” como um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares. O que possibilita uma aproximação dos estudos geográficos com os estudos elaborados pela economia regional, em expansão no período pós-segunda guerra impulsionados pelo debate teórico sobre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento regional. Destacando-se, autores como Perroux (1955), Myrdal (1957), Hirschman (1958), Williamson (1965), Boudeville (1969).

Dessa forma, ainda conforme Nabuco et al (2011) ganha força a ideia de planejamento regional como estratégia do Estado para superar as desigualdades regionais. O que estimula também os estudos geográficos sobre regionalização, esta como um instrumento de ação, política e pragmática, do Estado, e não apenas como base para estudos acadêmicos. É nesse contexto de

apropriação do conceito de região pelo planejamento estatal, que Perroux (1955) propõe a classificação dos estudos de regionalização em três tipos, de acordo com sua finalidade: região homogênea, região polarizada e regiões de planejamento.

De Toni e Klarmann, (2002 p.521) destacam que a região de planejamento:

Deriva da aplicação de critérios político administrativos instrumentalizados na atividade de planejamento. A regionalização definida a partir desse marco representa uma intencionalidade da autoridade pública que afirma uma compreensão do território a partir das necessidades de execução de determinados serviços públicos, do exercício do poder regulatório do Estado ou, por exemplo, da focalização das políticas setoriais em determinada parte do território.

Nesse mesmo sentido, Haesbaert (2010) argumenta que essa regionalização propõe uma abordagem normativa, em que a região é tratada como instrumento de ação, de intervenção estatal na organização do espaço, embora já apareça em autores clássicos como Vidal de La Blache, destaca-se a partir da década de 1960 com a geografia ativa. Objetivando propor ações efetivas, de intervenção, caminhos, indicar o futuro ou um devir das configurações regionais, de modo a adequá-las a determinados propósitos político-econômicos. Essa abordagem está diretamente associada a ideia de planejamento regional e urbano. Embora seja predominantemente utilizada como estratégia de intervenção estatal na organização espacial, também é utilizada pelos movimentos sociais.

Esse tipo de regionalização também ganha força no âmbito das cidades, por meio das regiões administrativas ou subprefeituras, que seriam recortes espaciais para fins de descentralização administrativa, por exemplo como as regiões administrativas do Estado da Guanabara, instituídas no governo Carlos Lacerda, por meio do decreto nº 353 de 30/01/1961, ou as Administrações Regionais da cidade de São Paulo criadas pelo Decreto-Lei nº 6236 de 1965, elaborado pelo então prefeito Faria Lima, ou as regiões administrativas de Belo Horizonte criadas em 1973, ambas propõe recortes espaciais locais com a finalidade de facilitar a gestão e o planejamento em face das dificuldades de se gerir o crescimento urbano e populacional nessas cidades.

Em Teresina, quanto a descentralização da gestão urbana e intervenção estatal na organização espacial da cidade merece destaque a reforma administrativa de Dezembro de 1966, por meio da lei 1.106, que estabelece dentre outras coisas, no seu capítulo VI, a manutenção das subprefeituras, que seriam órgãos de desconcentração territorial encarregados

de promover descentralização dos serviços públicos, especialmente aqueles ligados a área administrativa, de finanças e serviços urbanos. Senão, vejamos in verbis.

Cap.VI – dos órgãos de desconcentração territorial

Seção única - das subprefeituras

Art.23º - São mantidas as subprefeituras de Teresina, que funcionarão como órgãos de desconcentração das atividades da prefeitura, cabendo-lhes executar, na área do respectivo território, as funções que, com aquele objetivo, lhes forem atribuídos pelo governo municipal.

§único - Fica o prefeito autorizado a baixar decreto fixando os limites de todas as subprefeituras.

Art.24º - compõem as subprefeituras os seguintes órgãos diretamente subordinados aos seus titulares:

- 1-Seção de administração
- 2- Seção de finanças
- 3-Seção de cemitério publico
- 4-Seção de serviços urbanos

Esse dispositivo legal demonstra já existir em Teresina uma preocupação governamental com a descentralização administrativa por meio da delimitação de recortes espaciais tendo em vista o crescimento populacional e físico da cidade no pós-guerra.

Também é nesse contexto que se propagam os planos diretores no Brasil, advindos da ideologia iluminista e modernista, centrados na ideia chave de que os problemas urbanos somente serão resolvidos por meio da “supremacia da razão”, da técnica. Nesse sentido é que Deak e Schiffer (1999, P.186) alertam:

Ideias como a de “plano diretor” ou “planejamento urbano” tem-se mantido e difundido com base em sua “lógica interna” e como adotam um discurso que propõe “formas racionais de organização social” (como as da cidade-jardim ou cidade satélite pregadas por Agache no Rio).

Os planos diretores surgem então, como técnica modernista de planejamento urbano, modelo racional de organização socioespacial das cidades que propõe intervenções estatais para resolver os graves e crescentes problemas urbanos. No Brasil, os planos diretores são difundidos a partir da década de 1940, tendo sido empregado pela primeira vez esse termo já na década de 30, a partir do plano Agache do Rio de Janeiro. Deak e Schiffer (1999, p.187) assim o definem:

Atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa previa-o diagnóstico técnico-que revelaria a fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador de sua execução e contínuas revisões.

Já para Vilaça (1998, p.35) o plano diretor clássico seria:

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

Dessa forma, percebe-se que os planos diretores se constituem originalmente como grandes receituários da problemática urbana, que pressupõem um estudo e diagnóstico prévio e conseqüente proposição de intervenções estatais nas cidades sob diversos ângulos.

A partir de 1965, com a denominação de plano de desenvolvimento local integrado, os planos diretores são propagados como ferramentas ideias do planejamento urbano no Brasil, capazes de solucionar as demandas advindas de um processo de urbanização acelerado e desordenado assim como também simbolizam a presença estatal na gestão dos problemas sociais urbanos.

É nesse contexto que efetivamente se consolida o planejamento urbano no país. Vejamos o que dizem Deak e Schiffer (1999, p. 12):

[...]. Mas se o *ritmo* da urbanização era explosivo já desde o século passado, é a partir do segundo quartel deste que a *escala* alcançada pela mesma começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública. Um dos resultados nesse sentido é o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas entidades novas que estavam surgindo: as aglomerações urbanas.

Sendo assim, segundo Deak e Schiffer (1999), nesse período o planejamento urbano se consolida apoiado em uma dupla motivação: do ponto de vista teórico, em face da produção crescente advinda da reconstrução pós-guerra principalmente na Europa; e do ponto de vista material, pelo o reconhecimento governamental de que o acelerado processo de urbanização no Brasil constituía-se numa das principais transformações da sociedade brasileira e necessitava de urgente intervenção estatal.

Desse modo, embora o planejamento urbano no Brasil tenha seu embrião na década de 1930 com o estado novo, é na década de 1960 e início de 1970 que tem seu auge, resultante da percepção pelo Estado de que há um processo acelerado e desordenado de urbanização que provoca grandes transformações socioespaciais e conflitos.

É nesse contexto que Deak e Schiffer (1999 p. 13) definem o planejamento urbano como: “o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham que ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação.”

Já Vilaça (1998) propõe que o planejamento urbano no Brasil está subdividido em dois tipos. O "planejamento urbano *stricto sensu*" ou "planejamento urbano" propriamente dito, que se manifesta por meio dos planos diretores e planos físico-territoriais e o “planejamento *latu sensu*” que compreenderia todas outras modalidades como o planejamento de cidades novas, o controle do uso e ocupação do solo (zoneamento) e o planejamento setorial (de transportes, saneamento etc.).

Os Planos Integrados de Desenvolvimento (PDI) foram à ferramenta chave utilizada pelo Estado visando cumprir a árdua missão de ordenar o processo urbano no Brasil. Sendo difundidos para todo o País na década de 1960, especialmente nas cidades de maior porte em que o processo de urbanização avançava, como no caso de Teresina, que teve o seu primeiro PDLI em 1969.

Segundo Silva (2014), a maioria dos Planos Diretores e zoneamentos produzidos nesse período constituem-se em instrumentos técnicos assentados na lógica funcionalista do modernismo, que é fortalecida pela lógica setorial de financiamento das políticas públicas (habitação, infraestrutura, de produção industrial, entre outros), que também objetiva separar os usos e a ocupação do solo urbano em residencial, comercial e industrial.

Note-se que embora não houvesse uma lei específica que obrigasse as cidades a adotar os PDLI, estes planos diretores eram condição para que as cidades pudessem obter financiamento junto ao governo federal a fim de ter acesso a recursos de vários programas federais como os ligados ao saneamento e habitação.

Nesse sentido, Silva (2014) destaca que para estimular a elaboração da legislação municipal, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) foi designado como principal órgão responsável pela orientação aos municípios na elaboração de seus Planos

Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Por isso, foi sancionada a Lei federal nº 4380, de 21 de agosto de 1964, que o instituiu, em seu Art. 55, parágrafo primeiro:

§ 1º Os municípios que não tiverem códigos de obras adaptados às normas técnicas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo ou que aprovarem projetos e planos habitacionais em desacordo com as mesmas normas, não poderão receber recursos provenientes de entidades governamentais, destinados a programas de habitação e urbanismo.

No entanto, conforme já alertava Santos (1993, p.113), “é um equívoco pensar que problemas urbanos podem ser resolvidos sem solução da problemática social, esta que comanda e não o contrário”. Sendo assim, na maioria das cidades brasileiras onde os PDI foram adotados, os resultados práticos foram muito pequenos.

Conforme os autores supramencionados, uma série de obstáculos contribuíram para o fracasso da onda planejadora nesse período. Dentre eles podemos destacar: a pouca aplicabilidade prática e o excessivo direcionamento para o desenvolvimento econômico em detrimento da problemática social.

Um dos problemas, portanto, estava na “grandiosidade” dos PDDI, que acabam abrangendo muito mais do que efetivamente as cidades tem condições de resolver. É o que afirmam Deak e Schiffer (1999, p.13) quando dizem que:

Tais planos, mais por falta de critério de delimitação do campo do que seria 'planejamento urbano' do que por arroubos de ambição excessiva, abarcavam todos os aspectos possíveis e imagináveis da vida das cidades, desde obras de infraestrutura física à renovação e desenho urbanos, ordenação legal do uso do solo e paisagem urbana, até a provisão de serviços tão pouco espacial-específicos quanto saúde e educação pública.

Dessa forma, embora esses planos diretores sejam financiados e formulados com apoio de consultorias, boa parte das cidades não dispõe de estrutura administrativa e pessoal qualificado para implementar tais medidas propostas, o que aprofunda a distância entre o que se prega no plano teórico e que se pode realizar na prática.

Já Santos (1993, p.113) faz uma crítica ao tipo de planificação adotada nesse período, prevalecendo o foco no desenvolvimento econômico em detrimento da problemática social:

[...] planificação sobretudo técnica, preocupada com aspectos singulares e não com a problemática global, planificação mais voltada para o chamado desenvolvimento econômico quando o que se necessita é de uma planificação sociopolítica que esteja de um lado preocupada com a distribuição dos recursos sociais e, de outro, consagre os instrumentos políticos de controle social, capazes de assegurar a cidadania plena. Um plano diretor não o pode contentar-se em ser apenas uma disciplina do

crescimento físico ou da dotação de serviços, mas deve incluir uma clara preocupação com a dinâmica global da cidade, buscando orientá-la no interesse das maiorias.

O fato é que diante da pouca aplicabilidade prática desses planos diretores, na década de 1970, o impulso planejador estatal entra em declínio. Nesse sentido, [...]começou a se generalizar um crescente sentimento de frustração quanto aos planos: vistosos em sua concepção, pouco deles era efetivamente 'implantado' e o crivo entre a 'teoria' e a 'prática' de planejamento (urbano) tornava-se tão gritante que não podia mais ser ignorado. Virou lugar-comum que os planos 'ficavam na prateleira' e os meados dos anos 70 presenciaram a extinção dos planos integrados (DEAK & SCHIFFER, 1999, p.2).

Segundo Silva (2014), contribuiu também para esse fracasso, do ponto de vista da gestão municipal, o imediatismo e pragmatismo que promoveu a hegemonia de práticas voltadas para resultados imediatos, com grande capacidade de resposta a pressões e demandas, sem que questões estruturais, como a forma de organização física das cidades fosse enfrentada.

Teresina acompanhou essa onda planejadora por meio dos planos diretores, a partir do final da década de 60. Em 1969 é lançado o Plano Diretor local Integrado (PDLI). De acordo com Rolnik (2011), a maioria dos PDLI deste período se caracteriza pela proposição de documentos técnicos, compreendendo extensos diagnósticos municipais, destacando aspectos funcionais de uso e ocupação do solo, sistema viário e áreas de expansão urbana. Muitos planos fixavam características de uso e ocupação do solo que favoreceriam os produtos imobiliários que estavam sendo produzidos na zona urbana do município pelos mercados formais de média e alta renda.

Na capital piauiense não foi diferente, O PDLI de 1969 estava dividido em cinco seções que tratavam, dentre outros aspectos, sobre entraves, possibilidades e estratégias para o desenvolvimento local bem como diretrizes sobre o ordenamento, uso e ocupação do solo. Como consequência do PDLI foi proposto em 1970, a lei 1273, que instituiu o zoneamento da cidade. Em seu capítulo VII, art.38, esse dispositivo legal expressamente confirma o caráter funcionalista e segregador do zoneamento urbano de Teresina, privilegiando as classes sociais de alta renda.

Art.38 – o setor residencial R1, constituído pelos bairros de Fátima, São Cristóvão, Cabral e Ilhota é destinada a tornar-se área nobre de habitação, recreação e cultura da cidade.

Parágrafo único – fazem parte integrante do setor indicado neste artigo:

- a) o campus universitário;
- b) o jockey club;
- c) a estação ferroviária

Note-se que ao delimitar como zona residencial I (R1) os bairros de Fátima, São Cristóvão, Cabral e Ilhota, compreendendo ainda o campus universitário, o Jockey Club e a estação ferroviária, localizados na parte centro-leste e leste de Teresina, o legislador, por orientação do PDLI, define esses bairros como “área nobre” de habitação, recreação e cultura da cidade, o que significa claramente a destinação dessa porção do território as classes mais abastadas. Sendo, provavelmente, por influência dessa lei que tenha nascido a expressão ainda muito popular em Teresina de que a “zona” Leste é a “zona nobre” da capital.

Nesse sentido, Castelo Branco (2010) diz:

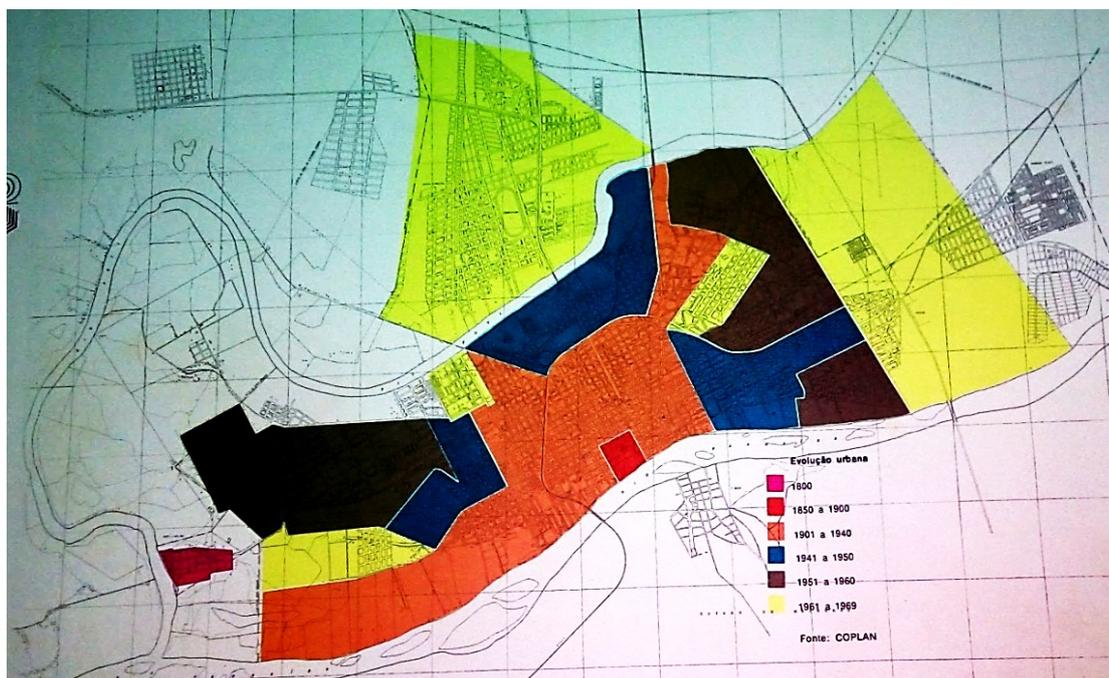
A articulação das forças produtivas locais sobre o sistema jurídico na produção das regras que lhes fossem favoráveis foi objetiva(..) inicialmente, na elaboração do PDLI, essa parte da cidade foi tratada, tanto na fase diagnóstica quanto na propositiva, como destinada a ser a área de lazer da população de mais alta renda. Em função dessa “tendência”, as intervenções ali planejadas foram no sentido de transformar os bairros estudados em locais aprazíveis, com baixa densidade habitacional, e total infraestrutura urbana. (...) os efeitos dessa lei no espaço construído a partir de então foram efetivos. Atualmente, além dos bairros da área estudada, há também espaços elitizados nos bairros Frei Serafim e Ilhotas, sendo que o bairro Cabral, atualmente, possui uma forte concentração de usos institucionais.

O que confirma a preocupação do plano diretor em oficializar a segregação espacial na porção centro-leste do espaço urbano teresinense, por meio do zoneamento, garantindo às áreas mais aprazíveis e bem localizadas da cidade as classes sociais de alta renda. Lógica que Corrobora com as ideias de Vilaça, (1998 P.3) quando se refere ao papel do zoneamento urbano nas cidades brasileiras:

É sabido que ele não tem atuado sobre a organização territorial de nossas cidades como um todo, mas apenas em pequenas parcelas delas, ou seja, aquelas constituídas pelos bairros das classes médias para cima. Para a maioria de nossas populações urbanas, os benefícios trazidos pelo zoneamento tem sido -se algum – desprezíveis.

Dentre os diversos estudos que o PDLI realizou sobre Teresina, merece destaque o mapeamento da evolução urbana da capital, no período de 1800 até a década de 1960. Observe a figura (20) a seguir.

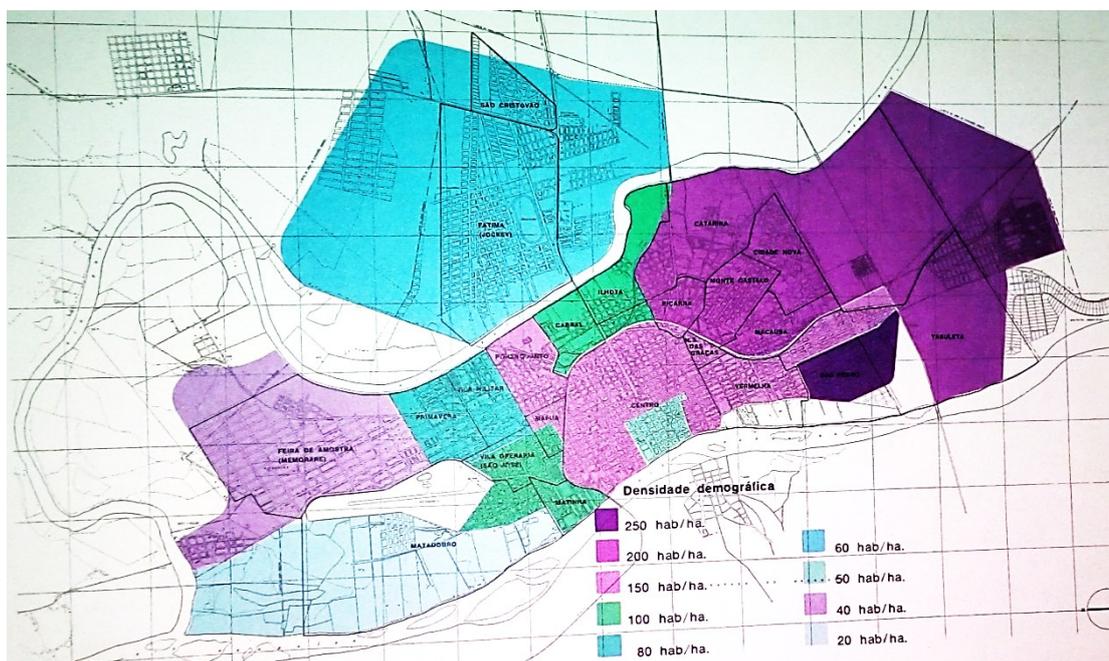
Figura 20: Evolução Urbana de Teresina-1800 a 1969



Fonte: COPLAN-PDLI –1969- p.14

Nessa figura 20, é possível perceber que até a década de 60, o crescimento urbano de Teresina esteve restrito ao espaço compreendido entre os rios Poti e Parnaíba, principalmente seguindo o sentido centro-norte e centro-sul. O que pode ser confirmado quando comparamos com o mapa de densidade demográfica da cidade. Observe a figura 21.

Figura 21: Distribuição espacial da densidade demografica de Teresina-década de 1960.



Fonte: PDLI 69, p.16

Na figura 21, é possível perceber que as maiores densidades demográficas estão na região sul da cidade, justamente onde houve maior expansão do sítio urbano e recepção do fluxo migratório, tendo em vista que a região Norte possuía no rio Poti, uma limitação natural.

Quanto à questão da regionalização da cidade, não há uma seção específica no plano diretor e nem na lei 1.273 sobre os recortes da cidade para fins administrativos. No entanto, é possível perceber que o PDLI, quando trata da distribuição da população, propõe uma regionalização da cidade em três regiões administrativas: a Norte, compreendendo onze bairros (Cabral, Fátima, Feira de Amostra, Mafuá, Matadouro, Matinha, Porenquanto, Primavera, São Cristóvão, Vila Operaria e Vila militar); o Centro, sem subdivisões, compreendendo o que seria hoje o bairro Centro. E a região Sul, formada por dez bairros (Catarina, Cidade nova, Ilhota, Macaúba, monte castelo, Piçarra, Tabuleta, São Pedro, Vermelha e Nossa Senhora das Graças.

Três aspectos chamam a atenção nessa regionalização da cidade. O primeiro ponto é que, embora seja claramente uma abordagem que se utiliza do conceito de regiões de planejamento para fins de descentralização administrativa, permanece a utilização pelo PDLI do termo “Zona” como sinônimo de regiões administrativas. O que denota a influência do zoneamento funcionalista.

Outro ponto importante, é que nesse período a parte Leste da cidade ainda não é vista como região para fins administrativos, tendo em vista o seu baixo nível de ocupação e povoamento. Além disso, o Rio Poti também não é considerado como critério de delimitação espacial entre as regiões administrativas como é hoje, visto que os bairros de Fátima e o São Cristóvão são compreendidos dentro da região norte.

O terceiro ponto trata da consideração pelo PDLI, do processo acelerado de urbanização da cidade em decorrência do intenso fluxo migratório a partir da década de 60, na medida em que faz um comparativo do crescimento populacional das três regiões supracitadas, denotando o decréscimo populacional do Centro, com acréscimo populacional da região Norte e principalmente, da região Sul, que passa a concentrar nesse período 37% da população urbana de Teresina. Constituindo-se na área mais densamente povoada e populosa da capital.

O que reflete o fato de que a região sul de Teresina, nesse período, por sua posição geográfica estratégica dentro da malha viária da cidade, com a implantação das rodovias BR 316 e 343, torna-se um entroncamento rodoviário, passando a ligar a capital piauiense aos estados do Norte e Nordeste bem como se torna porta de entrada para os municípios do sul do Piauí. Somado a isso, nesse período, Teresina de acordo com Façanha (1998) se consolida como centro comercial e de serviços, visto que além da interligação das rodovias federais há um grande aporte de investimentos, órgãos e serviços públicos da união que passam a se concentrar na capital, o que acaba por induzir a concentração populacional nessa porção da cidade, principalmente das camadas populares.

Ressalte-se que assim como ocorreu nas outras grandes cidades do Brasil, o PDLI de 69 não teve grande aplicabilidade prática em Teresina, pelos mesmos motivos já delineados anteriormente. Nesse sentido, Façanha (2008, p.67) considera que “Esse plano não teve êxito, uma vez que as propostas não eram condizentes com a realidade socioeconômica da cidade. Praticamente, só foram aproveitadas as propostas relacionadas com o sistema viário radiocêntrico e com o anel rodoviário”

Segundo Silva (2014), após a extinção do SERFHAU, em 1974, entra em declínio o planejamento urbano pautado nesses planos diretores. Restando as políticas setoriais promovidas pelo Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), que tinha como meta a construção de dois milhões de moradias para famílias com renda até 3 salários mínimos como forma de extinção do “déficit habitacional”, e ainda o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Ainda segundo essa autora, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela intensificação da industrialização no país, o que resultou no crescimento vertiginoso das periferias brasileiras, sobretudo a partir dos anos 80. Mesmo diante de uma política massiva de produção habitacional, o padrão de urbanização foi marcado pela forte presença de loteamento e assentamento irregulares, que ocuparam as áreas desprovidas de infraestrutura e equipamentos públicos, o que gerou uma enorme demanda para as próximas décadas.

De acordo com Façanha (1998), em Teresina, na primeira metade da década de 70, quem assume a função de agente financeiro e de promotor imobiliário é a Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI), que com recursos do BNH, em parceria com outros agentes executores, construiu na região Sul da cidade, o conjunto Parque Piauí com cerca de 2.950 habitações. É um período de enorme crescimento populacional e urbano da capital,

destacando-se as ações do governo federal e estadual por meio da construção de vários conjuntos habitacionais e outros equipamentos urbanos como avenidas, terminal de petróleo, zoobotânico, estádio de futebol, entre outros.

Em face de um contexto de grandes transformações socioespaciais da cidade resultante de um intenso crescimento urbano da capital piauiense, que agravou as tensões sociais e demandas por moradia, emprego e infraestrutura bem como a necessidade de intervenção estatal no ordenamento territorial, em 1977 é proposto o plano estrutural de Teresina (I PET), que foi instituído pela lei nº1.591, de 31/08/1978. Esse plano diretor foi criado pelo Instituto de Planejamento e Administração Municipal (IPAN), em convenio com a SUDENE-CNPU e Governo do Estado do Piauí.

Segundo o seu texto introdutório, o PET visa orientar o crescimento urbano de Teresina. Para isso propõe um diagnóstico sócio econômico e físico-territorial da cidade, procurando atualizar e fazer uma avaliação crítica do PDLI de 1969. O documento está dividido em três volumes, que culminam com a proposição de um zoneamento urbano, um plano de ação para projetos de curto e médio prazo e a elaboração de mapas.

Dentre as críticas feitas pelo PET ao PDLI de 1969, merece destaque as que se referem a metodologia, que segundo o plano estrutural são excessivamente setoriais e compartimentadas e não conectam as várias realidades existentes na cidade; outra crítica refere-se a análise predominantemente descritiva e cronológica do processo de organização espacial da cidade. Chamando também a atenção na página 42, em que há uma clara discordância sobre modelo de zoneamento implantado pelo PDLI, que segundo o PET é demasiadamente funcionalista, o que não atenderia as reais necessidades da população.

Ainda sobre a crítica do caráter segregador e funcionalista do PDLI de 1969, quanto ao uso e ocupação do solo urbano, o PET (1977, p.43) dispõe:

Achamos seja bom considerar as propostas que dão maior liberdade de ação e enriquecem a vida urbana e não a reduzem a momentos unidimensionais. Por isso, são mais interessantes (...) desenvolvimento de atividades públicas, segundo eixos tentaculares que abrangeriam a área urbana, distribuindo-se de um modo mais justo entre as várias unidades urbanas, evitando, ao mesmo tempo, a bipolarização completa existente entre a periferia e o centro. A cidade de Teresina e a sua estrutura espacial oferece essas condições que não foram exploradas pelo PDLI.

Esse trecho demonstra uma preocupação do PET com a concentração da estrutura administrativa da cidade e dos serviços públicos, e sugere uma descentralização das atividades públicas para se corrigir as distorções na distribuição espacial dos serviços públicos, de forma

que fique mais justa em relação às diversas unidades urbanas, rompendo assim com a lógica centro-periferia que historicamente segregou os investimentos públicos no centro em detrimento da periferia norte e sul da cidade.

Por outro lado, essa crítica também mostra a necessidade de se promover uma nova regionalização do espaço urbano de Teresina, de forma que as “unidades urbanas” ou os recortes espaciais para fins de gestão e descentralização administrativa considerem as diversas realidades existentes nesses recortes e a partir desse entendimento promova intervenções de acordo com suas respectivas características socioeconômicas buscando corrigir as distorções e não, como no zoneamento funcionalista gere mais desigualdade.

É importante observar que, nesse período se intensifica a ocupação da região Leste de Teresina, passando a capital a contar com quatro recortes territoriais distintos para fins de gestão e planejamento: o Centro, o Norte, o Sul e o Leste.

4.2.3 Dos anos 80 aos anos 90: reforma urbana e politização dos planos diretores

A década de 1980 é um período de grande efervescência política e socioeconômica no Brasil. O País, desiludido e endividado, percebe que o milagre não vem, mas a conta sim. Mergulha ao mesmo tempo numa grave crise econômica e num processo de redemocratização, ambos acompanhados por enormes problemas sociais urbanos que reacendem o debate sobre um novo modelo de planejamento urbano, menos tecnocrático e mais democrático, que saia realmente do plano teórico para atender as demandas sociais da maioria e não mais sirva somente a uma elite e seus interesses puramente capitalistas.

No âmbito da ciência geográfica e demais ciências sociais, já desde a década de 70 amplia-se o debate acerca da problemática urbana e o caráter predominantemente econômico do planejamento urbano brasileiro, que aprofunda a segregação socioespacial em favor de uma lógica de mercado seletiva e que destina os melhores terrenos e infraestrutura aos ricos ao tempo em que tenta varrer os pobres para debaixo do tapete nas periferias das grandes cidades brasileiras. Nesse sentido, Lefebvre (1974, p.117-118) afirma: “O direito a cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno as cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”.

É nesse contexto que emerge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Segundo Ferreira (2011, p.45):

Na década de 1980, o processo de redemocratização do país possibilitou a retomada do debate sobre a reforma urbana, interrompido com o golpe militar, em 1964. No bojo do intenso debate sobre as reformas sociais na década de 1960, a problemática urbana surge como resultado do rápido processo de industrialização e urbanização que produziu desigualdades e a segregação socioespacial, degradação ambiental e um crescente déficit habitacional.

Esse movimento ressurgiu assentado em três eixos principais: o direito à cidade, compreendendo a garantia dos direitos básicos a toda a população(o direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, ao transporte, à mobilidade, ao trabalho, ao lazer e à cultura) ; a gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e à participação da sociedade civil organizada; e a função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade.

De acordo com Silva (2014), a década de 1980 representa não só um marco da redemocratização do país, mas também, por meio do movimento nacional de reforma urbana, um período de avanço na política urbana em face do reconhecimento institucional do direito à moradia e à cidade, ao incremento dos processos de participação cidadã e na incorporação dos mais pobres como interlocutores das políticas urbanas. Além disso, sinaliza para a entrada definitiva dos movimentos sociais na proposição e discussão dos destinos da cidade nas ações de gestão e planejamento urbano. Outro ponto importante é a participação de vários segmentos da sociedade de forma interdisciplinar, não se restringindo a política urbana a arquitetos e urbanistas e políticos.

De acordo com Ferreira (200.p.46) o MNRU buscando reverter a lógica da mercantilização das cidades lançou propostas efetivas de ação governamental, tais como:

- I - A submissão do direito de propriedade ao interesse coletivo;
- II - A coibição de lucros especulativos;
- III - A regularização fundiária;
- IV - O controle do uso do solo;
- V - A eliminação do lucro privado na exploração de serviços públicos;
- VI - gestão democrática das cidades. Como resultado da pressão deste movimento social, pela primeira vez a Constituição ganhou um capítulo específico sobre a política urbana.

Esses preceitos foram, pelo menos em parte, cristalizados na constituição federal de 1988, no capítulo sobre a política urbana, em seus artigos 182 e 183 que resultaram de proposta de emenda popular formulada pelo MNRU:

Capítulo II

II - 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 cinquenta 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.

É importante observar que esses artigos estabelecem preceitos como o do cumprimento da sua função social da propriedade e da cidade e designam ao plano diretor a definição das condições em que a propriedade urbana está servindo ao interesse coletivo. Esses dispositivos também oficializam os planos diretores como instrumento norteador do

planejamento urbano a medida que determinam sua obrigatoriedade para as cidades com mais de 20.000 habitantes.

Segundo Silva (2014), a inclusão de um capítulo específico sobre a política urbana na constituição federal, representam a maior conquista do MNRU. De acordo com ROLNIK (2003), outra importante inovação foi o modelo descentralizador-municipalista adotado pela Constituição, que significou uma maior autonomia para que os municípios experimentassem novos instrumentos de planejamento e gestão urbana.

O que vai contribuir para a agregação de um novo papel na utilização das regiões administrativas no âmbito da cidade, estas vão passar a ser propostas e vistas não somente como instrumentos de descentralização da estrutura administrativa municipal, mas também como instrumentos de democratização da gestão e do planejamento urbano, na medida em que os recortes territoriais estabelecidos na regionalização intraurbana podem aproximar e facilitar o acesso da população ao poder decisório e aos serviços públicos bem como podem contribuir para maior participação popular por meios de outros instrumentos como o orçamento participativo e os conselhos municipais. Inovações essas que vão ser retificadas mais adiante na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

No entanto, Segundo Silva (2014), ao longo das décadas de décadas de 80 e 90, foram poucos os municípios que realmente utilizaram novas estratégias de regulação do uso e ocupação do solo urbano. Sendo assim, continuou vigente em diversos municípios a lógica tradicional dos PDDIs da década de 1960 e 1970.

Para essa autora, os anos 80 chegam ao fim apresentando um cenário contraditório do ponto de vista da formulação de políticas públicas: de um lado, o Movimento de Reforma Urbana lutando para inserir novas concepções no modelo de política urbana do país com base na função social da cidade; de outro, a manutenção do modelo tecnocrático de regulação do uso e ocupação do solo reinava na maior parte dos municípios, mantendo vigentes seus planos diretores e zoneamento, frutos do modelo de planejamento urbano inaugurado no início da ditadura, paralelamente, a crise econômica, que perdurou nos anos 80, fez com que a competição do mercado acirrasse-se ainda mais, intensificando as terceirizações dentro da cadeia produtiva do setor imobiliário e promovendo a necessidade de criação de novos produtos imobiliários, tais como os condomínios fechados.

Em Teresina, os efeitos do falso milagre econômico e da redemocratização também são sentidos, embora no final da década de 1970 vários conjuntos habitacionais tenham sido construídos, a relação entre a demanda provocada pelo intenso fluxo migratório que gera um crescimento urbano desordenado e a oferta de serviços e infraestrutura urbana continua desigual e se acentua na década de 80, fazendo com que os grupos sociais excluídos comecem a se rebelar e a se organizar. Merece destaque a atuação da igreja que por meio de suas pastorais já desde a década de 70 acolhia e ajudava na organização dos movimentos sociais em prol de melhores condições de vida na cidade.

É nesse sentido que Façanha (1998, p.70) assevera:

Nesse período, os movimentos sociais urbanos começaram a ganhar expressão no cenário político da cidade, impondo desafios ao poder municipal. Em 1985, com as enchentes dos rios Parnaíba e Poti, na Zona Norte, várias famílias, que ficaram desabrigadas, iniciaram várias ocupações de terras em áreas próximas a essa zona. As ocupações de terras e a necessidade de políticas urbanas colocaram a questão da habitação como uma das mais importantes nesse contexto histórico.

Dessa forma, o intenso crescimento populacional da cidade, aliado a fatores conjunturais como a crise econômica do país e a diminuição dos investimentos públicos no setor de habitação e até fatores de ordem natural, como as enchentes supracitadas criam um ambiente propício para intensificar a ocupação irregular de terras e a maior articulação dos movimentos sociais, pressionando por reformas nas políticas urbanas da capital.

É nesse contexto que em março de 1986, por meio do decreto nº 789, foram regulamentados os Conselhos Populares de Teresina. Ao mesmo tempo surgiram a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMEPI). Também tiveram participação ativa as Pastorais Operárias, as Comunidades Eclesiais de Base e a Comissão Pastoral da Terra.

De acordo com Façanha (1998), na primeira metade da década de 80, o Piauí e especificamente, Teresina, também refletem o processo de redemocratização ocorrido no país, tendo em vista que tanto o Governo Estadual de Alberto Silva (1986) e o Municipal de Wall Ferraz (1985), ampliam as relações com os diversos setores populares.

Partindo das ideias de Façanha (1998) é importante ressaltar o papel dos movimentos sociais e dos grupos sociais excluídos na produção do espaço urbano teresinense. É a partir da década de 80 esses setores da sociedade intensificam sua atuação, reivindicando melhores

condições de moradia e enfrentando as ações estatais de intervenção no sentido de deslocar as populações carentes para a periferia da cidade.

Nesse sentido, Silva (1993) citado por Façanha (1998, p.82) destaca:

[...]essa luta adquire novos contornos a partir de 1985 pelo volume de ocorrências de invasões e pelo fato de a população das áreas faveladas ter crescido com uma rapidez surpreendente, aprofundando conflitos e tensões sociais no contexto da cidade. As ocupações passam a se produzir coletivamente, de forma organizada e as estratégias de enfrentamento resistem às tentativas de expulsão ou deslocamento das áreas ocupadas, as quais começam a ser desapropriadas e entregues aos mandatários.

Esses “atores sociais” de produção da cidade eram constituídos a partir de ações da Igreja, das Associações de Moradores, das Federações de Moradores, dos Partidos Políticos e das Organizações Não-Governamentais (ONGs). Sendo assim, no início da década de 80, destaca-se o Centro Piauiense de Ação Cultural (CEPAC), ONG que objetivava dar qualificação aos movimentos sociais da periferia de Teresina, promovendo seminários, palestras, entre outras ações pedagógicas e executivas, voltadas para preparar as lideranças e militantes para o enfrentamento da questão urbana local.

Por outro lado, nesse período, foram institucionalizadas dezenas de entidades, principalmente associações de moradores e conselhos comunitários. LIMA (1996) citado por Façanha (1998) comenta que, no começo da década de 80:

[...]Teresina apresentava um processo de organização de bairros ampliada, com uma multiplicação das entidades formais, delimitando um novo momento na história dos movimentos sociais. Os processos não formalizados tendem a ser substituídos maciçamente pelas Associações de Moradores e Conselho Comunitários.

Outro aspecto importante levantado por Façanha (1998) é a maior presença dos partidos políticos de esquerda nas lutas dos movimentos sociais por moradia e sua atuação regionalizada, conforme os recortes territoriais já estabelecidos de fato na cidade. Por exemplo, o partido dos trabalhadores (PT) buscava atuar nas regiões norte e sul, enquanto o PCdoB procurava dar apoio às ações dos movimentos sociais das regiões leste e sudeste.

O autor destaca que essa regionalização refletia uma “divisão territorial da cidade”, praticada entre os partidos políticos e as associações de moradores. O que comprova a utilização da regionalização como instrumento de ação também pelos movimentos sociais.

Podendo ter influenciado na proposição de cinco regionais administrativas de Teresina, pelo II PET.

Além da ação dos grupos e movimentos sociais também merece destaque o papel exercido pela descentralização da atividade industriais na expansão do espaço urbano de Teresina, que se constitui em outra ação do estado na dinâmica territorial urbana. Nesse sentido, Façanha (1998, p.79) afirma:

É preciso ressaltar que o processo de descentralização industrial, em Teresina, foi fundamental para o crescimento da cidade, em direção às Zonas Sul e Sudeste. A localização espacial do DIT, juntamente com a instalação de inúmeros outros equipamentos complementares, transformou significativamente a organização espacial das Zonas Sul e Sudeste, criando áreas, cada vez mais, complexas e problemáticas.

É dentro do contexto nacional de redemocratização e luta por uma reforma urbana que o poder municipal, na gestão do Prefeito Wall Ferraz institui o II plano Estrutural de Teresina, em agosto de 1988, embalado pelos preceitos constitucionais estabelecidos nos artigos 182 e 183 e pelas reivindicações dos movimentos sociais locais por melhores condições de vida na cidade.

Façanha (1998, p.70) alerta que “a cidade vivia uma realidade contraditória, com a emergência dos conflitos sociais, do aumento do número de favelas e da consolidação de áreas de segregação de alto status. ” Sendo assim, II PET foi elaborado pela equipe técnica da prefeitura municipal de Teresina a partir de discussões com os movimentos sociais num seminário prévio ocorrido em 1987, tendo como suporte os estudos iniciais do PDDU de 1983.

Conforme as ideias de Sousa (2013) e Villaça (1999) trata-se de um plano diretor que rompe com a lógica dos extensos “planos diretores clássicos”, pois além de levar em conta a participação popular, procura dar maior efetividade as ações de desenvolvimento urbano, por meio da implementação de uma série de Leis. De acordo com Façanha (1998, p.72-73) destacam-se os seguintes dispositivos legais:

a) Lei de nº 1.932 de 16 de agosto de 1988: institui “...o II PET, instrumento normativo e orientador dos processos de transformação urbana, nos seus aspectos político-sociais, físico-ambientais e administrativos”;

b) Lei de nº 1.933 de 16 de agosto de 1988: “...delimita o perímetro urbano da zona urbana de Teresina, tendo em vista as expectativas de assentamento urbano até o ano 2.000, objetivando assegurar melhores condições de habilitação e conforto com a população e, também, a otimização e a economia dos serviços públicos de infraestrutura urbana, propiciando crescimento urbano racional, com a preservação do

meio ambiente e dos bens culturais, aumento das taxas de área verde, e ocupação adequada do solo urbano”;

c) Lei nº 1.934 de 16 de agosto de 1988: delimita os perímetros dos bairros de Teresina em cinco zonas administrativas regionais: Norte, Sul, Sudeste, Leste e Centro;

d) Lei de nº 1.935 de 16 de agosto de 1988: delimita os perímetros dos setores urbanos de Teresina;

e) Lei de nº 1.938 de 16 de agosto de 1988: “...estabelece as normas e procedimentos para o parcelamento do solo urbano, caracterizado por planos de arruamentos, planos de loteamentos, desmembramentos de terrenos e remembramentos de lotes”;

f) Lei nº 1.937 de 16 de agosto de 1988: “...define a organização do espaço urbano de Teresina, tendo em vista os seguintes objetivos: I – orientar a utilização do solo quanto ao uso, quanto à disposição da população e quanto ao desempenho das funções urbanas; II – promover uma estruturação urbana, visando melhorar a distribuição e a articulação dos polos de dinamização; III – preservar os elementos naturais de paisagem urbana e os sítios de valor histórico e cultural”;

g) Lei de nº 1.936 de 16 de agosto de 1988: “Esta Lei define as diretrizes para a ocupação do solo urbano de Teresina, tendo em vista os seguintes objetivos: I – orientar a ocupação do solo quanto ao adensamento, estruturação e desempenho das funções urbanas; II – melhorar as condições de conforto ambiental, garantindo um nível adequado de bem-estar à população; III – garantir um padrão estético harmonioso e equilibrado ao desenho urbano da cidade”;

h) Lei de nº 1.939 de 16 de agosto de 1988: “Cria as zonas de preservação ambiental, institui normas de proteção dos bens de valor cultural”;

i) Lei de nº 1.942 de 16 de agosto de 1988: “Dispõe sobre o tombamento e preservação do patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico...”;

j) Lei de nº 1.940 de 16 de agosto de 1988: “Institui o código Municipal de Posturas” (II Plano Estrutural de Teresina, 1988: 2-89).

Dentre essas leis, merece destaque Lei nº 1.934 de 16 de agosto de 1988 que delimita os perímetros dos bairros de Teresina em cinco administrativas regionais (AR): Norte, Sul, Sudeste, Leste e Centro. Instituinto assim uma nova regionalização na cidade com a finalidade de descentralização administrativa, por meio da distribuição dos serviços públicos conforme os cinco recortes territoriais.

Há uma clara intenção no II PET de que essa regionalização não seja apenas um instrumento descentralização da estrutura administrativa, mas também um orientador da gestão urbana, promovendo uma desconcentração da máquina administrativa na medida em que estabelece as sedes das respectivas regionais em bairros polos da cidade tais como: centro, Parque Piauí, Mocambinho, São Cristóvão e Itararé. Visando também aproximar e facilitar o acesso das comunidades a gestão e ao planejamento urbano. O que de fato nunca ocorreu.

O II PET e a lei 1.934 não esclarecem os critérios estabelecidos para a definição desses cinco recortes Territoriais. É somente a lei orgânica do município de 1991, que destina um capítulo para as administrações regionais e lá elenca três critérios básicos: a contiguidade, a quantidade mínima de 40 mil habitantes e os limites naturais. O que se mostra ser insuficiente, visto que há flagrantes distorções no estabelecimento dos recortes, tendo em vista que não é levado em conta a identidade e o sentimento de pertencimento, nem muito menos aspectos como a formação histórico-territorial e os indicadores sociais de cada regional administrativa.

A década de 1990, segundo Santos Júnior e Montandon (2011), representa um período de transição entre as velhas e as novas práticas no planejamento urbano brasileiro. Por um lado, implanta-se uma nova cultura vinculada aos direitos sociais previstos constitucionalmente, pautados na participação de diversos agentes na vida pública. Por outro lado, ainda persiste uma cultura conservadora apoiada em paradigmas tecnocráticos.

Para Ferreira (2011, p.46):

Na história recente do planejamento urbano no Brasil, podemos afirmar que a década de 1990 vai ser marcada pela retomada da elaboração de planos e pela constituição de um campo – envolvendo técnicos do poder público, lideranças sociais, organizações não governamentais, professores, representantes sindicais, dentre outros – bastante identificado com o ideário da reforma urbana.

E acordo com essa autora, como consequência da articulação social gerada pela constituição federal foi incorporada em vários municípios propostas de regulação do uso do solo objetivando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade bem como houve maior difusão de instrumentos no sentido de ampliar a participação popular na gestão e no planejamento das cidades.

Esse ambiente de mudança acaba por pressionar pela criação de uma lei que regulamentasse os preceitos constitucionais da política urbana e ao mesmo tempo atendesse as demandas e conflitos criados pelo processo de urbanização. É nesse contexto que em 2001, foi sancionada a Lei nº 10.257, Estatuto da Cidade, reunindo instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários visando regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 2º do Estatuto da Cidade).

Por outro lado, discordando de Ferreira (2011), Façanha (2007) diz que A década de 1990 no Brasil, é marcada por várias transformações, dentre elas a intensificação do processo de globalização, que interferiu diretamente na orientação das políticas urbanas e planejamentos para as cidades brasileiras. Provocando uma retração das políticas voltadas para uma gestão pública, democrática e descentralizada. Tendo sido o planejamento e a gestão urbana orientados por preceitos neoliberais, objetivando o gerenciamento da cidade de acordo com os mecanismos de controle de empresa urbana, caracterizando-se assim por um planejamento estratégico visando “vender” a cidade para o mercado.

Em Teresina, a década de 90 é marcada por dois processos antagônicos, mas complementares. Por um lado, intensifica-se a atuação dos agentes privados na produção do espaço urbano promovendo mudanças significativas na organização espacial da cidade. Dentre essas mudanças pode ser destacado a verticalização e a concentração de empreendimentos comerciais e de serviços na direção centro-leste, nas proximidades do rio Poti, tais como a instalação de dois shopping centers em 1996.

Por outro lado, os movimentos sociais e os grupos excluídos também intensificam sua atuação por meio da ocupação de terrenos vazios na zona urbana da capital, promovendo o crescimento urbano horizontal. Conforme Façanha (1998, p74): “A expansão e a produção das favelas em Teresina intensificaram entre os anos de 1985 e 1995”.

Segundo o Censo de Vilas e Favelas de Teresina (1999). Em 1991 existiam 56 vilas e favelas, que aumentaram para 141 em 1993 e em 1999 alcançaram 150. Nestas existiam 37.820 domicílios, que abrigavam 38.852 famílias e uma população de 133.857 habitantes, contingente que representava quase 20 % da população urbana do município, destacando-se as regiões administrativas Sul e Norte.

Nesse sentido, Façanha (2003, p.05):

Na década de 1990, foram intensas as transformações no tecido urbano. Essas se caracterizaram por um forte crescimento espacial, um aumento significativo do número de vilas e favelas e o surgimento de espaços da modernidade, a exemplo da construção de dois *Shoppings Centers*, modificando-se, então, o cotidiano dos cidadãos teresinenses.

Diante desse cenário de embate entre os agentes privados e os sociais, ambos promovendo transformações significativas na organização do espaço urbano teresinense, coube à prefeitura municipal tarefa de promover mudanças na legislação urbana para ordenar

esse processo. Por isso, em 1992 e 1993 foram promovidas reformas na legislação urbana da capital definindo a ocupação do solo urbano, o uso do solo urbano e o código de obras e edificações de Teresina.

De acordo com Façanha (1998, p.74) a justificativa oficial da prefeitura municipal Teresina era modernizar a legislação urbana para acompanhar as crescentes demandas do crescimento urbano: “...tem percebido, por toda parte, o crescimento vertical da cidade. A população aumentando a olhos vistos. O comércio expandindo-se pelos bairros. Construções realizadas de forma desordenada. Tudo, portanto, a reclamar modernas e eficazes leis municipais” (Teresina, 1993: 1). No entanto, esses dispositivos legais parecem ter sofrido forte influência dos promotores imobiliários que pressionaram o poder público por mudanças.

Corroborando com o autor acima, Castelo Branco (2012) destaca a influência histórica das forças produtivas na legislação urbanística de Teresina, contribuindo decisivamente para a segregação espacial das camadas sociais de alta renda, principalmente na região administrativa Leste da cidade.

Embora na década 1990 tenha ocorrido uma série de transformações socioespaciais na cidade tanto pelos agentes privados como pelos agentes sociais. Quanto a regionalização oficial da prefeitura de Teresina, não há nenhuma mudança significativa, a cidade permanece para fins administrativos organizada em cinco regiões administrativas: Centro, Norte, Sul, Leste e Sudeste, conforme estabelecido na lei 1941 de 1988 criada a partir II PET. A única mudança foi na delimitação das administrações regionais, por meio da lei 2114 de 1992, onde foi feito um novo ordenamento dos bairros por região administrativa. No entanto, não há na lei menção a qualquer critério ou justificativa que embasasse tal modificação.

4.2.4 O período pós-estatuto da cidade e a difusão dos planos diretores participativos

Com o advento do estatuto da cidade em 2001, inaugura-se uma nova fase do planejamento urbano brasileiro. A partir desse período duas características vão ficar nítidas na política urbana dos municípios que se diferenciam em relação aos períodos anteriores; a adesão aos planos diretores como principal instrumento para a promoção do desenvolvimento e planejamento urbano municipal e adoção dos preceitos da gestão democrática, descentralização e cumprimento da função social da cidade como eixos norteadores desses planos diretores, o que acaba por renovar o seu papel e conferir uma amplitude jamais experimentada antes.

Nesse sentido, Ferreira (2011, p.48) diz que:

Os planos diretores pós Constituinte e pós Estatuto da Cidade se destacam, portanto, dos planos diretores anteriores por trazer para o coração da discussão a questão da função social da propriedade e da gestão participativa das cidades. São estes os elementos que predominarão nos planos elaborados neste período.

Esses preceitos demonstram a influência e importância do movimento nacional de reforma urbana retomado na década de 1980 que culminou com o capítulo de política urbana na constituição, onde os preceitos acima elencados foram normatizados, sendo posteriormente regulamentados no estatuto da cidade, representando décadas de lutas dos da sociedade civil organizada e dos grupos de esquerda por justiça social e pela maior participação popular nos destinos da cidade.

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais, os instrumentos da política urbana e a gestão democrática das cidades. Foram retomadas as propostas e o ideário da reforma urbana, expressos nas suas diretrizes: a garantia do direito à cidade sustentável, a gestão democrática das cidades, a ordenação e controle do uso do solo, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, o transporte e serviços adequados aos interesses e necessidades da população, dentre outras(FERREIRA, 2011, p.47).

A perspectiva do plano diretor esculpido no estatuto da cidade é que Souza (2013) chama de “planejamento politizado” ou “planejamento urbano crítico”, advinda do ideário reformista urbano. Para esse autor seria uma versão da esquerda do “planejamento estratégico”, que tem como objetivo principal reduzir os níveis de injustiça social no espaço urbano e promover uma maior democratização da gestão e do planejamento das cidades.

Dessa forma, os municípios com mais de vinte mil habitantes passam a ser obrigados por lei a implementar sua política urbana através do plano diretor, devendo estes conter as diretrizes estabelecidas no estatuto da cidade, principalmente quanto a adoção de instrumentos de gestão e ordenamento do solo urbano, com participação popular e que cumpram a função social da cidade.

Uma consequência imediata desse processo foi uma ampla instauração de planos diretores por todo o país, principalmente após a criação do ministério das cidades, que

promove estudos, fóruns, discussões e qualificação sobre as diretrizes e instrumentos do estatuto da cidade aplicados a gestão e ao planejamento urbano. Além disso, várias políticas públicas e programas federais de âmbito nacional na área de habitação e infraestrutura, passam a ser vinculadas à adoção dos preceitos e mecanismos dispostos no estatuto da cidade o que induz os municípios a se adequarem e adotarem os planos diretores, dentro de uma perspectiva participativa.

Nesse sentido, Ferreira (2011, p.47) diz que:

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 2004, a elaboração dos planos ganhou novo impulso: resolução do ConCidades (Resolução de Nº 15, de 2004) lançou uma campanha nacional de sensibilização e mobilização visando à elaboração e implementação dos planos diretores participativos (Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de todos).

Segunda essa mesma autora O Plano Diretor como um instrumento central para a implementação da política de desenvolvimento e planejamento urbano do município deveria implementar:

- (I) a política urbana para o município;
- (II) a política de uso e ocupação do solo do município;
- (III) as diretrizes para as diversas políticas públicas setoriais (de habitação, regularização fundiária, saneamento, transporte, meio ambiente, educação, cultura, saúde, etc);
- (IV) o sistema de planejamento participativo no município.

Souza (2013), alerta que a implementação da reforma urbana pretendida por meio dos planos diretores revelou-se muito mais complexa e complicada do que supunha o as perspectivas otimistas dos “planejadores politizados” em face da “via crucis” que se impõem, por conta dos obstáculos criados de ordem sociopolítica, institucional, entre outros.

Dessa forma, embora tenha ocorrido um aumento significativo de municípios que passaram a adotar os planos diretores, incorporando os preceitos estabelecidos no Estatuto da cidade Santos Júnior e Montandon (2011) alertam que a ampla difusão e elaboração dos planos diretores não foi acompanhada de significativas mudanças qualitativas, ou seja, a maioria dos planos diretores implantados não tiveram efetividade ou não eram autoaplicáveis, em função da inadequação da regulamentação dos instrumentos propostos nesses planos.

Para Ferreira (2011, p.49) “Um dos principais problemas identificados foi justamente o não reatamento das diretrizes e a não demarcação dos instrumentos no território do município”. Resultando em fragilidade dos planos, visto que instrumentos centrais para o cumprimento da função social da propriedade e cidade como IPTU progressivo no tempo, as zonas especiais de interesse social (ZEIS) não eram autoaplicáveis, ficando aguardando regulamentação por lei posterior e por isso acabam não sendo implementados.

Outro problema apontado é a efetividade dos órgãos colegiados e conselhos, que foram bastante difundidos no processo de elaboração dos planos diretores, no entanto, a maioria não tem caráter deliberativo, é apenas consultivos, o que acaba comprometendo bastante o cumprimento da função social da cidade e a democratização da gestão, tendo em vista que o poder decisório na aplicação e formulação de planos e políticas públicas continua centralizado, confrontando com os princípios basilares do estatuto da cidade e a própria ideia de planejamento participativo.

Santos Junior e Montandon (2011) afirmam que os novos planos diretores, de maneira geral, foram poucos objetivos, ficando apenas nas diretrizes das políticas (de habitação, saneamento, mobilidade urbana, regularização fundiária), sem favorecer mudanças efetivas na forma de apropriação social da cidade. O que significa dizer que, embora tenha corrido avanços ainda há uma distância muito grande entre a teoria, o que se diz e consta nos planos diretores e a prática, entre o que realmente é feito. Nesse sentido, Ferreira afirma (2011, p.51): “O Estatuto da Cidade foi incorporado em grande parte dos planos diretores elaborados pós – Constituinte. Falta, no entanto, a implementação de ações concretas no território que expressem este ideário.

A exemplo do que ocorreu em âmbito nacional, Teresina também, aparentemente, acompanhou as mudanças previstas constitucionalmente e no estatuto da cidade. Tendo formulado seu plano diretor em 2001 (agenda 2015) sob a égide da sustentabilidade, da gestão democrática, do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. No entanto, acabou incorrendo nos mesmos problemas de várias outras cidades brasileiras, em que o discurso e a teoria da cidade planejada e moderna se distanciaram bastante da prática conservadora na cidade real.

A elaboração do Plano diretor de Teresina teve seu início no Congresso da Cidade, em agosto de 2001 e foi concluída em agosto/2002, tendo sido transformado na Lei 3.151 de dezembro de 2002, já com o status de plano diretor.

A partir de 2001, foram definidos 16 temas relevantes para o desenvolvimento de Teresina, levando-se em consideração as potencialidades, as tendências atuais e a vocação da cidade. Tendo sido elaborado um diagnóstico do município e construídos dois cenários para a cidade, com o horizonte de 15 anos: um Cenário Inercial (prospecção sobre o futuro da cidade sem as intervenções necessárias e desejáveis) e um Cenário Desejável (prospecção sobre o futuro da cidade refletindo o ideal de cidade que queremos e sonhamos). Objetivando o cenário desejável foram definidas, na segunda etapa, as estratégias, ações e projetos para alcançá-lo.

O documento final foi apresentado em agosto de 2002, subdividindo-se quatro partes: a) A Teresina que temo, b) A Teresina que teremos, c) A Teresina que queremos, d) A Teresina que faremos, que supostamente resultaria de um amplo debate e discussões com os diversos setores da sociedade teresinense.

Embora o plano diretor, oficialmente, tenha sido inspirado nos preceitos do estatuto da cidade e na agenda 21. Adotando conceitos como o desenvolvimento, sustentável, gestão democrática, cumprimento da função social da cidade, planejamento participativo, a agenda 2015 de Teresina recebeu inúmeras críticas por parte de pesquisadores e dos movimentos sociais.

Dentre as principais críticas está a ausência ou pequena participação popular e nas discussões e deliberações sobre esse plano. Tendo em vista que as poucas discussões promovidas eram superficiais e preestabelecidas, portanto o produto final não foi construído a partir das discussões e demandas advindas dos diversos seguimentos da sociedade teresinense, mas sim de uma equipe contratada para esse fim, destoando do que dispõe o estatuto da cidade sobre a elaboração de planos diretores no seu artigo 40.

De acordo com Façanha(2003) e Lima (2012), o plano diretor de Teresina se baseou no modelo de Vitória, no espírito Santo, administrada pelo mesmo partido a qual pertencia o prefeito municipal de Teresina na época, percebe-se ,inclusive no próprio discurso do gestor , quando da implantação do plano diretor , exaltando , segundo LIMA(2012, P.369) : “as conquistas empreendedoras da capital capixaba, como revelou em entrevista na semana de lançamento do Congresso da Cidade: “Vitória/ES se transformou numa das dez melhores cidades para se investir depois da implantação do plano estratégico” .

Segundo Façanha (2003, p.05):

Ao contrário do idealizado, a participação serviu apenas para legitimar e homologar intenções previamente “discutidas”. Infelizmente, a Agenda 2015 não foi às “ruas” da cidade, ficando “presa” a alguns locais de difícil acesso à maioria da população,

fato que contribuiu para que o processo fosse desconsiderado por entidades, instituições e comunidade. A ausência de participação facilitou a construção de um “consenso político e social” em face dos programas e projetos discutidos na Agenda.

Já para Lima (2012, p.370):

[..]em Teresina, como em muitos municípios brasileiros, a elaboração do Plano Diretor, a despeito do discurso que evocava a participação da sociedade, teve um caráter mais consultivo, pois, de fato, não houve uma intervenção direta dos distintos segmentos sociais, nem sequer de todas as representações dos movimentos sociais. O processo restringiu-se a especialistas e representantes de categorias profissionais e empresariais ligadas às atividades urbanas, o que denota a subestimação da capacidade dos movimentos sociais de contribuírem na formulação do planejamento urbano. Isso evidencia uma visão tecnocrática e autoritária na condução da gestão pública e a resistência de elites políticas e técnicas de assimilarem as novas regras do jogo.

Dessa forma, verifica-se que não foram disponibilizadas, aos diversos setores da sociedade, principalmente aos movimentos sociais, as condições adequadas de participação conforme determina o Estatuto da cidade, visto que as discussões e debates promovidos estavam pré-orientados em face da consultoria contratada pela Prefeitura de Teresina, restando pouco espaço para alguma deliberação popular no sentido incluir alguma demanda ou conteúdo ao documento.

Outra crítica a agenda 2015, é quanto ao seu caráter de planejamento estratégico centrada na preparação e ordenamento da cidade, principalmente, para atender os setores privados, pouco se referindo as grandes mazelas sociais da cidade. Neese sentido Façanha (2003, p.7) diz que: “Agenda 2015 voltou-se para revelar uma cidade para o mercado, negando a dos conflitos e a das contradições produzidas pelos agentes produtores e os atores sociais.”

Seguindo essa linha, Lima (2012, p.372) relata:

Sob a concepção da cidade voltada para o mercado, o Congresso foi marcado pelo tom de enaltecimento do planejamento estratégico e da competitividade urbana, não sendo aleatório o destaque de temas de interesse direto da iniciativa privada, como “Polo de Saúde” e “Desenvolvimento Econômico e Potencialidades do Turismo no Desenvolvimento de uma Cidade”. Os eixos centrais das discussões sinalizavam para o que era relevante numa estratégia de desenvolvimento dirigida para a valorização das áreas de maior competitividade, o que se mostrava congruente com a metodologia adotada, já que uma característica do planejamento estratégico é explorar os potenciais econômicos. Não é de surpreender, pois, que os painéis do evento tenham sido formados majoritariamente por secretários municipais e estaduais da área econômica e por representantes de órgãos com atividades nessa área, como Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), Câmara de Diretores Lojistas (CDL), do Sindicato dos Hospitais do Piauí (SINDHOSPI), Conselho Regional de Engenheiros e Agronomia do Piauí (CREA) e Sindicato das

Empresas de Transportes Urbanos de Passageiros de Teresina (SETUT). Especialistas completavam a formação das mesas-redondas, como engenheiros, arquitetos, economistas, médicos, assistentes sociais, sendo figuras ausentes representantes dos movimentos sociais.

Ainda sobre essa concepção de planejamento estratégico, Façanha (2003, p.7) faz duras críticas:

Na essência, o “produto de cidade” buscou uma hegemonia urbana favorável aos segmentos dominantes da dinâmica urbana local, alicerçada na aliança entre o poder público e os grupos privados. Trata-se, na verdade, de uma Teresina vista pelo ângulo da construção de processos sócio-econômicos que adquirem conteúdo através dos *Shoppings Centers*, dos núcleos secundários relacionados ao setor de saúde, dos hotéis promotores de eventos regionais e nacionais, dos terrenos próximos às áreas verticalizadas e dos novos corredores que já “nascem” carregados de sentido econômico.

De acordo com as ideias de Souza, (2013) Plano diretor de Teresina parece misturar duas perspectivas de planos diretores, o “planejamento mercadófilo”, que procura se ajustar aos interesses do capital, com a do “planejamento ecológico” que reconhece no crescimento econômico uma parte da solução para resolução dos problemas ambientais. Em ambas predomina os interesses privados sobre os sociais.

Outro importante crítico a agenda 2015, de acordo com Façanha (2003) é a ausência de uma leitura, espacial de Teresina, visto que não foi elaborado nenhum mapa das situações presentes nem de situações futuras, que possibilitasse indicar os vetores ou tendências espaciais na produção do espaço urbano teresinense.

Nesse ponto acrescenta-se que o plano não apresenta nenhuma “estratégia” espacial visando descentralização administrativa e ou de democratização da gestão, no intuito de acompanhar as transformações socioespaciais da cidade. Ressalte-se que em várias cidades brasileiras como Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba, há um capítulo específico nos seus respectivos planos diretores quanto ao modelo espacial de gestão e planejamento, inclusive com a confecção de mapas indicando tendências e perspectivas quanto a organização espacial da cidade, propondo regionalizações compatíveis com essas perspectivas e os preceitos de descentralização e democratização da gestão. O que será melhor explicitado na seção seguinte.

Façanha (2003, p.7) ainda indica uma série de incoerências e ausências no plano diretor de Teresina que estão em desacordo com o Estatuto da cidade, tais como:

Não se pode, então, concordar com a ideia de que o Planejamento Estratégico – Agenda 2015 seja um “Plano Diretor Moderno”, como pregam os seus coordenadores, em primeiro lugar, porque foi uma “carta de intenções” de poucos

segmentos sociais que compõem a cidade e, em segundo, porque não foram contempladas no processo e no documento final as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001), que trata da garantia do direito à cidade sustentável, da função social da propriedade, da gestão democrática, da justa distribuição dos ônus e da adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira às políticas de desenvolvimento urbano.

Ressalte-se, que ao contrário do II PET, onde havia um capítulo específico sobre regionalização, essa temática também está ausente do plano diretor de Teresina. No entanto, em 2000, por meio da lei 2.960 foi criada as superintendências desenvolvimento urbano, (SDU), órgãos criados com a função de descentralização parte da estrutura administrativa da prefeitura de Teresina, sendo assim foram criadas quatro SDUs: Centro-Norte, Sul, Leste e Sudeste. O acaba se configurando em uma nova regionalização da cidade, tendo em vista que cada SDU se encarrega de um recorte espacial para fins administrativos.

No entanto, o que se percebe analisando o dispositivo legal é que não há uma mudança estrutural em relação a regionalização anterior, que ainda está em vigor, conforme dispõe o art.130 e 131 da lei orgânica municipal. Os critérios permanecem iguais: posição geográfica, contiguidade especial e agrupamento de bairros e nº de habitantes. Assim como se mantem os objetivos: de descentralização administrativa.

A mudança está na quantidade de regiões administrativas, que é inferior a regionalização das administrações regionais de 1992, que possuía cinco regionais administrativas (Norte, Sul, Leste, Sudeste e Sul). Por conta disso, são alterados as delimitações espaciais e o enquadramento dos bairros por região, mas somente em relação as regiões Centro, Norte e Sul. A região leste e sudeste permanecem iguais.

Aspectos esses que levaram a hipótese central e problema central dessa pesquisa, visto que a regionalização das SDUS, considerando as enormes transformações socioespaciais pelas quais Teresina passou nos últimos 30 anos, os atuais preceitos do planejamento urbano, esculpido no estatuto da cidade, principalmente no tocante a descentralização e democratização da gestão bem como as experiências de várias outras cidades brasileiras, sinalizam para um maior número de recortes especiais ou regiões administrativas enquanto a gestão municipal diminuiu as regionais administrativas que leva a desconfiança de que a regionalização proposta está ultrapassada e não atende as atuais demandas da sociedade teresinense, nem aos atuais preceitos de gestão e planejamento urbano. Aspectos esses que serão tratados com maior profundidade no capítulo final.

Paula e Monte mor (2001, P.06:), quando se referem à evolução urbana de Belo Horizonte distinguem “três invenções da cidade”, que se constituem em periodizações com base na prevalência ou ausência de algum tipo de intervenção do Estado no planejamento assim como os caminhos seguidos por essa ação. São elas:

A primeira, chamada *invenção política*, é a própria criação da cidade, como símbolo de um *novo momento*, cidade de traçado cartesiano, racional, ícone da emergência da República, ação simbólica de ruptura, ou descontinuidade pretendida, com o passado colonial monárquico que pairava sobre Minas e sua antiga capital, Ouro Preto.

A segunda, a *invenção mercantil*, “a privatização de serviços, o domínio dos interesses econômicos, a modernização e verticalização da cidade, expansão da infra-estrutura material e industrialização”.

Finalmente a terceira, *invenção social*, onde emergem, com a redemocratização do país, a possibilidade e exigência do planejamento urbano norteado não só pela racionalidade vertical e/ou mercadológica do planejador, mas igualmente pela ação política, mobilização popular, onde o cidadão pode ser não apenas objeto ou “cliente” da ação, mas também seu agente e co-ordenador.

Quanto as ações de gestão e planejamento urbano, fazendo uma analogia a periodização acima proposta, por se tratarem de cidades, novas capitais, planejadas na mesma época, pode-se identificar, guardadas as proporções, os mesmos processos em Teresina.

Uma “invenção política”, que é própria fundação da nova capital, a primeira cidade planejada do império, que nasce da geopolítica e da privilegiada geografia, como esperança de um novo destino para o Estado, significando o rompimento com o atraso e a retomada do progresso.

Uma invenção mercantil, pautada na vocação para o comércio e os serviços, que regionaliza a infraestrutura e segrega os interesses econômicos, a modernização, a verticalização e a horizontalização da cidade.

Uma invenção social, em que partir da igreja, das associações de moradores, surgem os movimentos sociais e grupos excluídos, fazendo intensificar as ocupações e a periferização na década de 80, percebem sua força na produção do espaço urbano teresinense, promovendo o embate entre a democracia e a tecnocracia, entre a pobreza e o privado, forçando a inclusão das pautas sociais na gestão e no planejamento da cidade.

Diante das discussões propostas nesse capítulo, verifica-se que a regionalização é utilizada no ordenamento territorial de Teresina, desde as primeiras décadas da fundação da capital, principalmente como instrumento de ação, de intervenção estatal na organização espacial da cidade, mas também reflete as diferentes etapas da produção do espaço urbano teresinense, inclusive denunciando os conflitos e problemas decorrentes desse processo.

5. REGIONALIZAÇÕES INTRAURBANAS E O DESAFIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: CRITÉRIOS, TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS.

De acordo com Gomes (2000), um dos primeiros antecedentes da noção de região e sua ligação com a gestão e o planejamento, em termos espaciais, está nas “regiones” do império Romano, termo empregado para designar áreas que, mesmo com uma administração local, estavam subordinadas as magistraturas sediadas em Roma. Sendo esta a primeira vez que se estabelece de forma ampla, a relação entre o poder central e sua representação em outro local.

No Brasil, Regionalização e o planejamento territorial sempre estiveram diretamente ligados. De acordo com Dantas (2010) para a atividade planejadora do estado é imprescindível a delimitação espacial de unidades de planejamento, visando facilitar o controle e a gestão dos territórios. Tendo sido a regionalização, principalmente a partir da metade do século XX, um dos instrumentos principais do planejamento regional e urbano no país.

No presente estudo objetiva-se analisar a regionalização intraurbana oficial da cidade de Teresina, enquanto instrumento de gestão e planejamento. Ou seja, as regiões administrativas instituídas pelo poder público municipal, visando promover maior democratização e ou descentralização da gestão e dos serviços públicos no âmbito da cidade.

O que, conforme já supracitado por Haesbaert (2010), Ribeiro (2004) e Correa (2000), indica a utilização da regionalização como método de recortamento espaço-temporal, como instrumento de ação, de intervenção estatal na organização espacial urbana. É o que aponta Coelho Neto (2010) quando afirma que o conceito de região serviu de suporte para o planejamento e a gestão pública no Brasil e até mesmo a gestão privada, a partir da ideia de regionalização como instrumento de ação.

Do ponto de vista epistemológico, segundo Haesbart (2010), Talaska(2011) Nabuco Et al(2011), essa proposta de regionalização como instrumento de gestão e planejamento urbano está assentada na Nova Geografia ou na Geografia Ativa, da década de 60, que propõe as chamadas “regiões de planejamento” ou “regiões normativas”, constituídas como recortes territoriais estabelecidos e normatizados com a intenção de descentralizar, gerir e planejar a organização do espaço em suas diversas escalas, inclusive a local. É o que dispõe Dantas (2010) quando diz que as unidades de planejamento na cidade, podem ser bairros, regiões administrativas ou a cidade como um todo.

No âmbito das cidades brasileiras, esse tipo de regionalização difunde-se, principalmente a partir da década de 60, sob várias denominações, prevalecendo as seguintes: “regiões administrativas”, “administrações regionais” ou “subprefeituras”. É o que ocorreu no Rio de Janeiro (1961), quando foram instituídas as regiões administrativas por meio do Decreto 353 de 30 de Janeiro de 1961. Também em Belo Horizonte quando propôs a criação de regionais administrativas em 1973, assim como ocorreu em São Paulo por meio do Decreto-Lei no 6.236 de 1965. Em Teresina destaca-se a reforma administrativa de 1966, por meio da lei nº1.106, que propõe as subprefeituras como forma de descentralização administrativa.

Nesse período, as regionalizações intraurbanas, visavam basicamente promover maior descentralização da estrutura administrativa e dos serviços públicos, em face do elevado crescimento urbano das cidades brasileiras, que resultaram no crescimento das demandas e tensões sociais conforme já mencionado.

Embora presente nas estratégias de gestão e planejamento urbano desde a metade do século XX no Brasil, a regionalização intraurbana vai ganhar nova força com o movimento nacional de reforma urbana da década de 80, que propõe um modelo de gestão e planejamento urbano mais democrático e voltado para a resolução das demandas sociais urbanas, culminando com a inserção do capítulo de política urbana na constituição federal, por meio dos artigos 182 e 183.

O que significa um marco para a maior autonomia dos municípios e o estabelecimento de uma política de gestão e planejamento urbano baseadas em princípios como o da gestão democrática, da descentralização administrativa, do direito a cidade e do cumprimento da função social da cidade. Preceitos esses que vão ser regulamentados e ratificados no estatuto da cidade em 2001.

De acordo com estudo feito pelo IBGE em 2001(perfil dos municípios brasileiros), cerca de 10% dos municípios brasileiros já utilizavam a regionalização intraurbana para fins administrativos nesse período, confira o quadro 3.

Quadro 2: Total de RAs e Subprefeituras no Brasil (2001) -IBGE

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de Municípios	Administração Distrital ou Região Administrativa		Subprefeitura	
		Sim	Não	Sim	Não
Total	5560	539	5 020	264	5 295
Norte	449	74	375	11	438
Rondônia	52	16	36	1	51
Acre	22	2	20	1	21
Amazonas	62	12	50	2	60
Roraima	15	5	10	2	13
Pará	143	31	112	4	139
Amapá	16	6	10	1	15
Tocantins	139	2	137	-	139
Nordeste	1 792	137	1 655	40	1 752
Maranhão	217	3	214	-	217
Piauí	222	4	218	-	222
Ceará	184	7	177	5	179
Rio Grande do Norte	167	5	162	7	160
Paraíba	223	7	216	1	222
Pernambuco	185	30	155	16	169
Alagoas	102	2	100	1	101
Sergipe	75	4	71	1	74
Bahia	417	75	342	9	408
Sudeste	1 668	165	1 503	81	1 587
Minas Gerais	853	43	810	20	833
Espírito Santo	78	8	70	1	77
Rio de Janeiro	92	37	55	20	72
São Paulo	645	77	568	40	605
Sul	1 188	128	1 059	112	1 075
Paraná	399	40	359	28	371
Santa Catarina	293	27	265	4	288
Rio Grande do Sul	496	61	435	80	416
Centro-Oeste	463	35	428	20	443
Mato Grosso do Sul	77	10	67	4	73
Mato Grosso	139	5	134	2	137
Goiás	246	19	227	13	233
Distrito Federal	1	1	-	1	-

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001, tabela 33.

Note-se que, em âmbito nacional, os municípios das regiões sul e sudeste são os que mais se utilizam da regionalização intraurbana para fins administrativos em seu planejamento, seja como regiões administrativas, seja como subprefeituras. Por outro lado, veja que no Piauí, dos 222 municípios pesquisados, apenas quatro adotam algum tipo de regionalização em seu planejamento, o que corresponde a aproximadamente 2% dos municípios do Estado, destacando-se as principais cidades, Picos, Floriano, Parnaíba e especialmente, Teresina.

Embora, os percentuais de municípios que adotam regionalizações intraurbanas pareçam inexpressivos, é importante destacar que após o advento do estatuto da cidade, verifica-se que a maior parte dos grandes centros urbanos brasileiros vão promover políticas de regionalização intraurbana, agora não só como mecanismo de descentralização

administrativa, mas também como meio para se promover um processo de democratização da gestão e do planejamento da cidade. É o que se observa no quadro 3, formulado a partir da análise da legislação urbanística das vinte e cinco maiores cidades brasileiras.

Quadro 3: A Regionalização nas 25 maiores cidades brasileiras

Cidade	População	Possui regionalização/ Quantidade	Termo empregado	Nº de recortes espaciais
São Paulo	11.967.825	Sim/02	Zonas geográficas Subprefeituras	09 31
Rio de Janeiro	6.476.631	Sim/02	Subprefeituras Regiões administrativas	07 33
Salvador	2.921.087	Sim/01	Regiões administrativas	18
Brasília	2.914.830	Sim/01	Regiões administrativas	31
Fortaleza	2.591.188	Sim/01	Regionais administrativas	07
Belo Horizonte	2.502.557	Sim/01	Regionais administrativas	09
Manaus	2.057.711	Sim/01	Zonas/Regiões administrativas	06
Curitiba	1.879.355	Sim/01	Administrações regionais	10
Recife	1.617.183	Sim/01	Regiões político-administrativas (RPA)	06
Porto Alegre	1.476.867	Sim/01	Regiões de Gestão do planejamento urbano	08
Belém	1.439.561	Sim/01	Distrito administrativo	08
Goiânia	1.430.697	Sim/01	Administrações regionais	08
Guarulhos	1.324.781	Sim/01	Administrações regionais	10
Campinas	1.164.098	Sim/01	Região ou Macrorregião	06
São Luís	1.073.893	Não possui/não encontrado	X	X
São Gonçalo	1.038.081	Não possui/não encontrado	X	X
Maceió	1.013.773	Sim/01	Regiões administrativas (RA)	08
Duque de Caxias	882.729	Sim/01	Distritos	04
Natal	869.954	Sim/01	Regiões administrativas (RA)	04
Campo Grande	853.622	Sim	Regiões urbanas	07

Teresina	844.245	Sim/02	Administrações Regionais (AR)	05
			Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDU)	04
São Bernardo do campo	816.925	Sim/01	Regiões de planejamento	20
Nova Iguaçu	807.492	Sim/01	Unidades Regionais de Governo (URGs)	09
João Pessoa	791.438	Não possui/não encontrado	X	X
Santo André	710.210	Não possui/não encontrado	X	X

Fonte: (1) Estimativas IBGE (2015)

(2) Legislação urbanística (leis, planos diretores, leis orgânicas) dos 25 municípios supramencionados.

Nesse quadro percebe-se que dos vinte cinco municípios pesquisados mais de 80% adotam algum tipo de recorte territorial da cidade para fins de gestão e planejamento intraurbano. Apesar da variedade de termos utilizados: “regiões administrativas”, “regionais”, “regiões urbanas”, “zonas”, “distritos administrativos”. Percebe-se que, na quase totalidade dessas cidades, predomina a concepção de “regiões de planejamento” e a ideia de regionalização como método, instrumento de intervenção estatal na organização espacial das cidades.

Na maioria dos municípios pesquisados foram verificadas revisões e atualizações das regionalizações estabelecidas no período posterior ao estatuto da cidade, revelando uma tentativa governamental de acompanhar os preceitos estabelecidos pela política urbana após a implementação desses dispositivos legais supramencionados.

Na quase totalidade das cidades que adotam regionalizações em seu planejamento, houve ampliação da quantidade de recortes territoriais em face das regiões administrativas antes estabelecidas, refletindo a tentativa de compreensão governamental do crescimento urbano e de suas demandas socioespaciais, objetivando assim, promover maior descentralização da gestão e do planejamento urbano, conforme os preceitos estabelecidos constitucionalmente e no estatuto da cidade. Um Exemplo é Belo Horizonte que na década de 80 possuía três regionais administrativas e em 2011 passou a contar com 09 regiões

administrativas. O mesmo ocorreu em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador, entre outras.

Entretanto, em Teresina, ocorreu o contrário da tendência verificada nas grandes cidades brasileiras, no sentido de ampliação dos recortes territoriais para fins administrativos, visando descentralização da gestão e dos serviços públicos. Visto que a partir do II PET em 1988, foi proposta uma nova regionalização da cidade, normatizada em 1991 e 1992, e que ainda consta na lei orgânica do município de Teresina como a regionalização oficial da cidade. Essa regionalização estabeleceu cinco unidades territoriais para a cidade de Teresina: Sul, Leste, Norte, Centro, Sudeste.

Já em 2000, por meio da lei 2.960, a prefeitura de Teresina criou as superintendências de desenvolvimento urbano (SDU), que estabeleceu quatro recortes territoriais intraurbanos na capital para fins administrativos: Centro-Norte, Sul, Leste, Sudeste. Ocorrendo assim, uma diminuição de cinco para quatro recortes intraurbanos em relação a 1991.

Outro ponto importante é que em três cidades (Rio de Janeiro, São Paulo e Teresina) foram verificadas mais de uma regionalização institucional, ocorre que nas duas primeiras as regionalizações são complementares, interdependentes e delimitadas por escalas geográficas ou por finalidades. Por exemplo, no Rio de Janeiro as subprefeituras possuem uma escala geográfica maior, que compreende as regiões administrativas. Já em Teresina, as regionalizações são sobrepostas e excludentes, compreendendo a mesma escala geográfica, os mesmos critérios e finalidades.

Tendo em vista que a maioria das regionalizações intraurbanas estudadas preguem a descentralização da gestão e do planejamento urbano, é importante esclarecermos a relação entre regionalização, planejamento e descentralização. De acordo com *ideias de Dantas (2010)* todo ato de planejamento pressupõe uma unidade ou recorte espacial assim como toda descentralização administrativa é um tipo de regionalização, no entanto, nem toda regionalização se constitui verdadeiramente em um ato de descentralização administrativa.

Segundo esse autor, para que haja descentralização administrativa é necessário que ocorra distribuição do poder central pelas unidades territoriais menores, estas regiões administrativas, por sua vez, devem ter uma relativa autonomia em relação ao poder central. Quanto a regionalização, esta pode ocorrer sem que necessariamente haja distribuição de poder entre as regiões administrativas estabelecidas, sua relação é principalmente com o

planejamento estatal, ou seja, para Dantas (2010) não há uma relação direta entre os recortes espaciais propostos e a distribuição de poder decisório, mas sim, em relação a atividade de planejamento, seja exercida por um agente central ou por agentes descentralizados.

No entanto, discordando parcialmente de Dantas (2010), é preciso considerar que, principalmente, após o movimento nacional de reforma urbana retomado na década de 80 no Brasil, há um questionamento dos paradigmas segregadores do planejamento urbano e a reivindicação por maior democratização da gestão urbana e o cumprimento da função social da cidade, preceitos esses ratificados na constituição e no estatuto da cidade, que passam a ser difundidos também na proposição dos recortes intraurbanos.

Dessa forma, verifica-se que a partir desse período, uma outra finalidade é agregada as regionalizações propostas no âmbito da cidade, que ao nosso ver, passam a ser utilizadas não só como instrumento de ação e descentralização administrativa mas também como meio para promover a democratização da gestão das cidades e conseqüentemente do poder decisório, visto que podem possibilitar maior pressão e participação popular na gestão, no planejamento e na aplicação das políticas públicas e serviços intraurbanos. Portanto, a regionalização intraurbanas adotadas institucionalmente pós estatuto da cidade, também podem servir como instrumento auxiliar na busca pelo direito a cidade e o cumprimento de sua função social.

Outro fato que induz a uma nova lógica da regionalização intraurbana pós constituição e estatuto da cidade é a complexidade com que se apresenta o fenômeno urbano, especialmente nas grandes cidades brasileiras. Visto que conforme já indicado por Carlos (2011) as cidades se tornaram um mosaico de fragmentos, de recortes espaciais, sociais, econômicos, culturais, ambientais, antagônicos e entrelaçados. Isso torna bastante complicado o estabelecimento puro e simples de “regiões administrativas” sem que se considerem as especificidades de cada unidade territorial. O que revela o risco de que o método não se aplique a prática, ou seja, de que a regionalização estabelecida não reflita as dinâmicas espaciais e socioeconômicas concretamente postas no âmbito da cidade, perdendo sua efetividade.

Assim, a regionalização é o método de planejamento onde as ações do agente planejador estão vinculadas a divisões da sua área total de atuação, chamadas “regiões”, cujas características específicas demandam ações igualmente específicas. O peso dessas características específicas na atividade de planejamento implica em um reconhecimento importante: a negação da efetividade de ações genéricas para todo o território. Isso importa

reconhecer que essas ações genéricas podem ser necessárias, mas não são suficientes para responder à diversidade que marca o território em questão (Dantas, 2010, p.03).

Diante da complexidade como que se apresenta o espaço urbano. Não basta que a regionalização intraurbana proponha maior descentralização da gestão e dos serviços públicos, é preciso que esse instrumento seja utilizado para conhecer, refletir e ao mesmo tempo coordenar realidades diferentes, que vão demandar ações diferenciadas visando corrigir as distorções encontradas e não as reforçar, como ocorreu historicamente e ainda ocorre em muitas cidades brasileiras, por meio do zoneamento urbano. São necessárias ações diferentes para realidades diferentes. É preciso que haja compatibilidade entre a regionalização do planejamento e a realidade recortada.

5.1 Os critérios e a importância da regionalização intraurbana

Conforme já demonstrado acima, tendo por base as ideias de Haesbaert (2010), Santos, Correa (2000), acredita-se que há uma estreita relação entre regionalização e periodização. O recorte espacial normalmente está associado ao recorte temporal. Isso significa que uma proposta de regionalização, inclusive com relação aos critérios propostos, deve estar conectada ao seu contexto histórico e socioeconômico. Então, obviamente, quando esse contexto muda, é necessário revisar a regionalização.

Isso por que a regionalização no âmbito das cidades, por sua própria natureza, é um modelo espacial estático inserido numa realidade muito dinâmica, em constante transformação. Além disso, o objetivo precípua de qualquer estratégia de gestão e planejamento urbano, corroborando com Sousa (2013), deve ser pautado no desenvolvimento urbano, ou seja, na busca pela melhoria das condições de vida da maioria, dos que mais precisam, procurando diminuir as desigualdades. Embora sejamos conscientes de que na prática a história do planejamento urbano brasileiro ainda se mostre elitista, segregadora e de pouca aplicabilidade prática quando se refere aos ideais de gestão democrática, direito a cidade e cumprimento da função social da cidade.

Segundo Silva et al (2008 p.04): “Uma vez que os processos sociais não são estáveis ou imutáveis, a região, recorte regional rígido, só faz sentido como produto social se contextualizada em determinado momento histórico”. Para esse autor uma característica e desafio essencial da regionalização é sua rigidez, ou seja, ela é um instrumento estático aplicado a uma realidade socioespacial dinâmica, muito mais ainda quando consideramos

somente o âmbito da cidade, o que denota a constante necessidade de revisão das regionalizações propostas pelo executivo municipal.

A esse respeito, Perroux (1967) citado por Silva et al (2008) faz uma analogia bastante pertinente quando diz que a regionalização de um espaço não é mais que uma “fotografia de determinado período no tempo. Fotografia estática de um fenômeno social dinâmico, motivada por objetivos específicos e fadada a caducar.”

A contradição entre rigidez e mobilidade impõe à administração pública a necessidade de pensar novas estratégias políticas que considerem a potencial mutabilidade das escalas geográficas e sua rigidez provisória, uma vez que o poder de transformar as escalas em aparatos territoriais estáveis pode servir não só para excluir ou dominar, mas também para desenvolver e incluir espaços geográficos (Brenner, 1998). Por isso, torna-se imprescindível a análise dos critérios estabelecidos na regionalização, uma vez que essas diretrizes vão poder explicitar, em face dos recortes territoriais propostos, qual a verdadeira intenção da regionalização; e se ela está a serviço da exclusão ou da inclusão.

Sobretudo nas grandes cidades, palco cada vez mais dinâmicos e complexos de interesses antagônicos, cabe ao estado sob a égide do planejamento e da gestão urbana, mediar legalmente a relação entre os recortes espaciais, seus agentes produtores e os interesses de toda a coletividade, tendo por base os ideais constitucionais de cumprimento da função social da cidade e de gestão democrática, sob pena dos recortes espaciais de planejamento estatal não refletirem e até pior, contraporem-se não só ao momento e realidade vivida mas também aos interesses e necessidades da maioria da população em favor de uma minoria, como historicamente vem ocorrendo no Brasil.

Nesse sentido, Silva et al (2008, p.05) alerta que: “assim como o processo de reprodução social é multifacetário, os critérios em que uma regionalização se baseia também o devem ser”. Diante dos aspectos já mencionados, percebe-se que os critérios delimitadores de uma regionalização intraurbana não podem estar desconectados da realidade recortada institucionalmente, devem sim assimilá-la e refleti-la. Como as cidades se revelam bastante complexas, também os critérios delimitadores devem ser multidimensionais. Abarcando os diversos aspectos do processo urbano: o social, o cultural, econômico, político, histórico, geográfico e o ambiental. Sob pena de que a regionalização proposta não tenha qualquer efetividade.

Sendo assim, o desafio de pensar a cidade em toda sua complexidade requer a consideração de atributos que vão desde suas características físicas, como topografia, à percepção da população dos diversos espaços da cidade. Devido a essa complexidade, não é possível a compreensão de mais que parte da realidade: a escolha é inevitável. [...]o recorte territorial e administrativo de uma cidade ou município é manifestação multiescalar, pressuposição histórica, produto das relações sociais e mediador da organização capitalista” (silva et al 2008, P.05).

Portanto, as grandes cidades são “muitas em si mesma”. À regionalização cabe desvendar e revelar essas várias faces da cidade e não as mascarar. Nesse mesmo sentido, Haesbaert (2005) defende que “a diversidade global-fragmentadora do mundo contemporâneo sugere que a regionalização deve utilizar diferentes critérios, ou critérios mais flexíveis, “adaptáveis” aos distintos espaços objetos de nosso estudo”. Esse mesmo autor aponta três grandes problemáticas que uma regionalização deve necessariamente abarcar no momento atual:

O aumento das desigualdades (sócio-econômicas) e a precarização da “inclusão” sócio-territorial, a constante (re) produção e/ou (re) invenção das diferenças culturais (e das identidades), a crise de gestão (ou de “governança”), principalmente através da reconfiguração do poder do Estado e dos novos movimentos sociais, e a crescente importância da chamada questão ambiental.

Trazendo essas questões para o âmbito da cidade, observa-se que a ação interventora do estado, por meio das regionalizações intraurbanas historicamente pouco consideraram esses aspectos ou simplesmente os negligenciaram. Deak e Schiffer (1999) já alertaram sobre papel muito mais ideológico do que prático e em favor dos grupos dominantes atribuídos historicamente ao planejamento urbano no Brasil. No entanto, algumas ferramentas como o zoneamento e a regionalização intraurbana, utilizadas como instrumentos de intervenção estatal na organização espacial das cidades, a partir dos critérios que são adotados na delimitação dos recortes espaciais, podem indicar o caminho e os princípios que estão sendo seguidos pela gestão e qual as suas verdadeiras intenções.

Por outro lado, conforme Sousa (2013) já indicou com relação aos critérios estabelecidos no zoneamento urbano não funcionalista e de prioridades, que vão contra o caráter segregador do zoneamento funcionalista tradicional. Desde que os recortes espaciais estabelecidos para fins de planejamento e gestão respeitem os recortes, as necessidades, as condições socioeconômicas e culturais de cada unidade territorial de planejamento,

permitindo maior participação popular nas ações planejadoras e de gestão, o ato de regionalizar pode significar uma ferramenta fundamental para se conhecer as diversas realidades intraurbanas e adotar medidas compatíveis com cada recorte territorial e o seu contexto socioeconômico e espacial.

Nesse sentido, Dantas (2010) alerta para o fato de que os recortes espaciais delimitados pela intervenção estatal não podem ser impostos de forma autoritária e tecnicista. A regionalização precisa conhecer e respeitar os recortes socialmente ou culturalmente estabelecidos para que tenha mais condições de realmente se efetivar como instrumento de gestão e planejamento.

Isso significa que o método e a intervenção serão mais eficazes na medida que procuram reafirmar, institucionalizar e reordenar os recortes já previamente estabelecidos pelos diversos agentes produtores do espaço, no intuito de corrigir desigualdades e distorções. Desse modo, para o êxito de uma regionalização utilizada como instrumento de gestão e planejamento urbano, Dantas (2010, p.07) afirma que “a institucionalização deve ser consequência da regionalização e não a regionalização, consequência da institucionalização”.

Sobre a importância e o papel da regionalização institucionalizada no âmbito cidade da Nabuco et al (2011) propõe que se a regionalização realmente pretende cumprir as funções descritas acima, a própria ação gestora e planejadora do estado sobre os recortes espaciais estabelecidos também precisa ser democratizada, discutida com as comunidades e agentes envolvidos. A responsabilidade pela intervenção estatal na organização do espaço, dever ser compartilhada com aqueles que serão diretamente afetados por tais intervenções, sob pena de se perpetuar a desconfiança de que, mesmo com uma roupagem nova, moderna, constitucional, estatutária, a velha pratica planejadora e modernista da exclusão permanece.

Um exemplo mais concreto dessa possível dissonância entre a ação gestora e planejadora do estado e os reais interesses e necessidades da população está aqui mesmo em Teresina. Em que o a prefeitura tentou implantar, sem qualquer discussão aprofundada com a população, um terminal de integração das linhas de ônibus da região administrativa sul, numa das mais tradicionais praças e áreas verdes do bairro Parque Piauí. Essa ação promoveria uma completa mudança da paisagem, na dinâmica e na função desse equipamento urbano, que serve a essa comunidade a décadas desde a fundação do bairro, como área verde, de lazer, entretenimento, interação social e cultural. O que foi prontamente rechaçado pelos moradores

e movimentos sociais, que acamparam no local e interromperam as obras. Observe a figura(22).

Figura 22: Praça da integração-Parque Piauí



Fonte: pesquisa direta,2016

Percebe-se que a prefeitura de Teresina, quando elaborou o plano de mobilidade e transporte urbano bem como o sistema de integração das linhas de ônibus da capital, não procurou ouvir as comunidades envolvidas sobre a escolha dos melhores locais para promover essas intervenções. O que denota claramente o conflito entre a cidade planejada e a cidade real.

Um terminal de integração de linhas de ônibus, que a princípio seria uma medida benéfica, não pode ser sobreposto, às custas da destruição de um espaço já enraizado na comunidade, patrimônio histórico-cultural-ambiental e de lazer de um dos bairros mais tradicionais da região administrativa sul da cidade. O planejamento urbano deveria servir exatamente para evitar esses conflitos e não para provocá-los. O que também revela a distância entre o discurso da tão propagada gestão democrática e a prática autoritária e modernista da intervenção estatal para o progresso a todo custo.

5.2 A Regionalização como instrumento de planejamento e de gestão democrática das cidades

Das dezenas de planos diretores analisados em âmbito nacional e local nessa

pesquisa, um dos termos mais comuns é “gestão democrática”. Isso nos leva a refletir se a constante aplicação desse termo nos planos diretores e na legislação urbana das várias cidades brasileiras, entre elas Teresina, realmente indica um novo modelo de governança local, em que de fato há uma maior participação da coletividade nas ações de gestão e planejamento no âmbito municipal.

De fato, após a carta constitucional e, principalmente, o advento do estatuto da cidade, sob a égide dos princípios da função social da cidade e da gestão democrática, vários instrumentos ou mecanismos de participação popular na gestão dos municípios foram amplamente difundidos e institucionalizados, tais como: conselhos municipais, orçamento popular participativo e a própria regionalização intraurbana. Resta saber se esses mecanismos tem uma aplicação prática e efetiva na democratização da gestão e do planejamento das cidades. Para isso, no entanto, é necessário primeiro que reflitamos sobre algumas questões cruciais como: o significado de gestão e planejamento urbano, os elementos caracterizadores de uma a gestão democrática da cidade e a relação entre regionalização e a gestão democrática no âmbito da cidade.

De acordo com Sousa (2013) a diferença fundamental entre gestão e planejamento urbano está no referencial temporal e no tipo de atividade que propõem. A gestão urbana se refere às ações estatais destinadas a gerir o presente, o hoje, as demandas da cidade que requerem atitudes e intervenções imediatas ou de curto prazo. Enquanto o planejamento urbano se refere as ações e intervenções futuras, que vão orientar a organização socioespacial e a gestão da cidade em médio e longo prazo. É o que geralmente propõem os planos diretores, indicando caminhos a serem seguidos para o desenvolvimento urbano futuro.

Por isso, quando se fala em gestão democrática da cidade, está se tratando de mecanismos ou instrumentos para gerir a cidade, com participação popular nas ações presentes. Ou seja, não há gestão democrática sem ouvir e respeitar os anseios e necessidades da coletividade, sem aproximar o poder decisório e interventor do estado da população, das comunidades, dos movimentos sociais e demais agentes envolvidos na produção do espaço urbano.

Sobre a relação entre regionalização e a democratização da gestão das cidades Nabuco et al (2011), afirma que a regionalização intraurbana confere maior visibilidade às diferentes realidades locais, que são marcadas por relações de poder desiguais, o que possibilita a criação de um ambiente de participação popular. Portanto, os recortes

territoriais institucionalizados acabam por fortalecer o protagonismo dos diversos agentes locais nas dinâmicas de planejamento e gestão do desenvolvimento da cidade.

Ainda de acordo com as ideias desse autor, um dos mecanismos que garante nexos entre gestão democrática, regionalização e desenvolvimento urbano, é a democratização do acesso a informação e ao conhecimento sobre a realidade urbana, econômica e social da cidade, inclusive de forma regionalizada, o que também acaba por induzir a um planejamento mais democrático. Trata-se de romper com o monopólio da informação, municiando a sociedade, para que esta possa reunir condições de conhecer e avaliar os resultados alcançados pelas políticas públicas vigentes e com isso propiciar-lhe a construção de argumentos consistentes para efetuar suas demandas.

De acordo com Silva et al (2008) a associação entre desenvolvimento local e fortalecimento da democracia participativa, possibilitando a sociedade formular e influir em assuntos muitas vezes reservados executivo municipal, pode resultar na formulação de políticas públicas mais eficazes. Sendo imprescindível, ouvir a população sobre impactos causados a seu cotidiano pela implementação de políticas públicas, assim como sobre suas reais necessidades, o que pode levar a necessidade de ajustes dessas políticas ou mesmo da elaboração de novas estratégias de desenvolvimento. Portanto, o conhecimento e diagnóstico de problemas e a obtenção de respostas implica no diálogo com a sociedade, com movimentos sociais e populares.

Por outro lado, percebe-se que um dos entraves a democratização da gestão e do planejamento urbano nas cidades brasileiras está na concentração disciplinar e política do debate e das ações. Ou seja, historicamente no Brasil a árdua tarefa de planejar a cidade foi destinada quase como uma vocação aos arquitetos, urbanistas, engenheiros. Não que esse segmento não tenha competência para isso. Mas o que queremos dizer é que o planejamento da complexa realidade urbana no Brasil foi delegado quase que exclusivamente a um só ramo da ciência. Uma realidade tão multifacetada exige uma postura interdisciplinar e transdisciplinar.

Quanto a barreira política, observando a realidade teresinense, percebe-se que é a gestão urbana jamais será verdadeiramente democrática enquanto predominar interesses meramente políticos e clientelistas na composição dos órgãos e secretarias municipais estratégicas para a formulação e execução da política urbana da cidade em detrimento da meritocracia e da qualificação, da participação popular e do acesso a informação.

Dessa forma, não basta que as prefeituras adotem mecanismos e ou instrumentos para ampliar a participação popular na gestão e no planejamento das cidades, é preciso que haja o aparelhamento institucional com corpo técnico de profissionais e agentes das mais diversas áreas do conhecimento e segmentos sociais (geógrafos, advogados, ambientalistas, biólogos, historiadores, sociólogos, filósofos, geólogos, arquitetos, engenheiros, representantes de associações de bairros, representantes de movimentos sociais, empresários, vereadores, entre outros) que tenha qualificação e interesse na questão urbana, formando um grupo transdisciplinar capaz de discutir, refletir e dar suporte a formulação de políticas públicas, respondendo as demandas multidimensionais que as cidades impõem. Por outro lado, é imperioso afastar as práticas clientelistas e “politiqueiras” do seio dos órgãos e secretarias municipais estratégicas para o desenvolvimento da cidade.

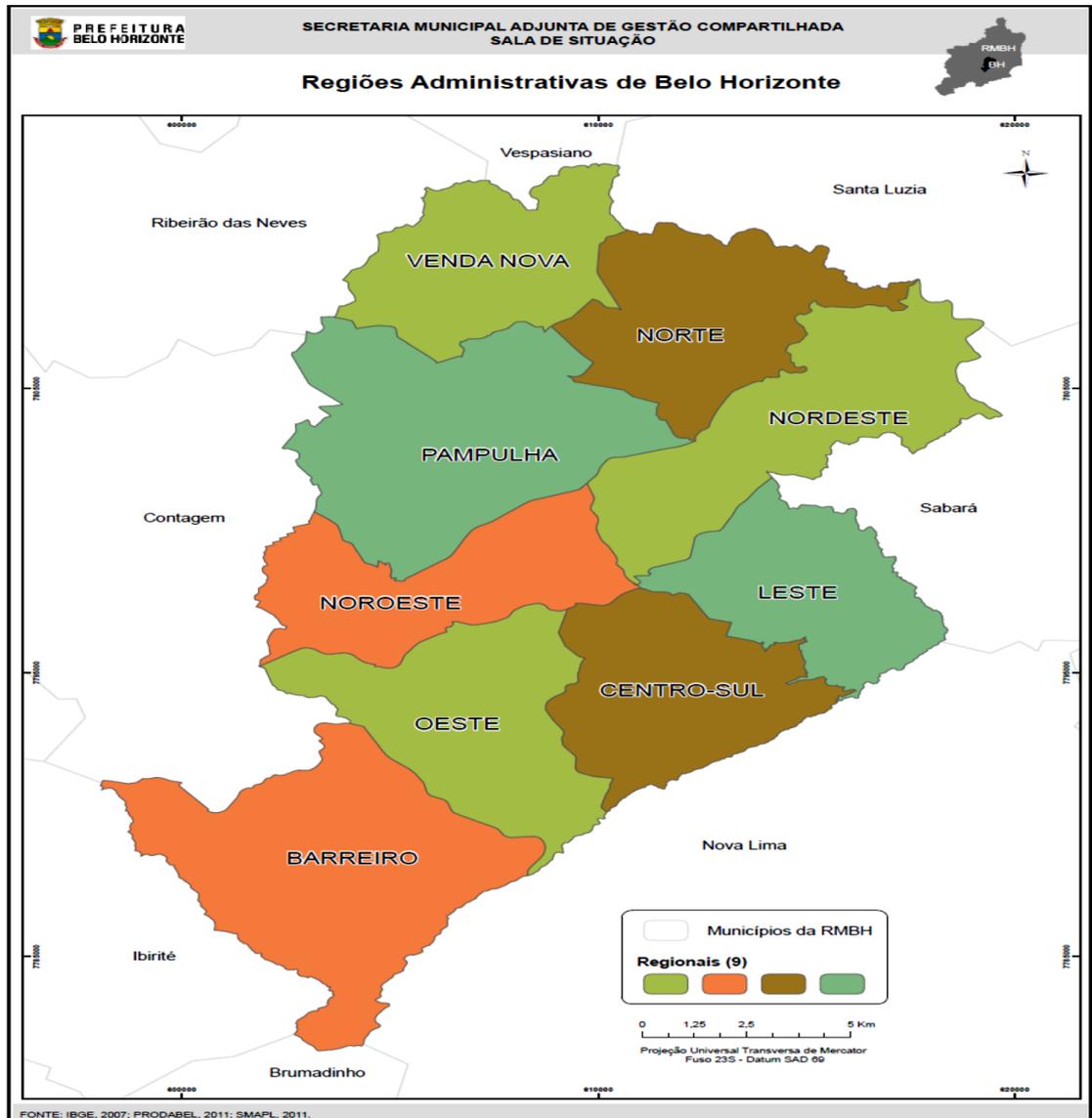
Objetivando ter parâmetros mais concretos e fundamentados sobre os diversos aspectos que envolvem o processo de regionalização na cidade e sua estreita relação com a descentralização e a democratização da gestão e do planejamento urbano em nosso país, fizemos uma sucinta análise de cinco regionalizações intraurbanas, escolhidas em função da disponibilidade de informações e dados para análise e pelo fato de estarem entre as 25 maiores cidades brasileiras.

Dessa forma, também se pretende por meio de um comparativo entre essas regionalizações, dar maior subsídios a análise da regionalização de Teresina, objeto maior dessa pesquisa. Tendo em vista que as práticas, meios e instrumento utilizados nessas cidades podem indicar caminhos a seguir numa possível revisão da regionalização da cidade Teresina.

5.3 A Regionalização de Belo Horizonte: “Territórios de Gestão Compartilhada”

Belo Horizonte possui atualmente nove regiões administrativas estabelecidas por meio da Lei 10.231/2011: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste Pampulha e Venda Nova. Conforme o próprio subtítulo mostra, essa regionalização tem como objetivo principal atender à necessidade de descentralização e democratização da gestão, por meio da coordenação de programas e atividades de acordo com às particularidades de cada região da cidade. Observe a figura (23).

Figura 23: Regiões Administrativas de Belo Horizonte



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (2015)

Segundo Silva et al (2008), a delimitação de Regionais Administrativas do município visando descentralização dos serviços públicos tem origem em 1973, com a criação das regionais Barreiro e de Venda Nova. Doze anos mais tarde, com a Lei Municipal 4.158 de 16 de julho de 1985, ocorreu a criação das outras Regiões Administrativas de Belo Horizonte.

De acordo com Nabuco et al, (2011) em 2010, a prefeitura de Belo Horizonte iniciou a discussão de proposta atual de regionalização da cidade, organizada em torno de conceito multidimensional de áreas homogêneas, posteriormente chamadas de Territórios de Gestão Compartilhada. Dessa forma, O objetivo principal da regionalização era identificar, dentro de um mesmo recorte territorial, condições de vida similares, e assim, aprofundar a análise de

cada recorte e o conhecimento das necessidades, desafios e potencialidades intraurbanas, de modo a observar e compreender melhor a cidade.

Dessa forma é que as nove regiões administrativas, para fins de gestão, planejamento e participação popular, foram subdivididas em 40 Territórios de Gestão Compartilhada, 46 Sub-Regiões do Orçamento Participativo e 80 Unidades de Planejamento, compreendendo os 487 bairros já supracitados.

De acordo com Nabuco et al (2010) A importância da regionalização da cidade está no fato de que:

Potencializa a identificação das condições de vida em cada local, revelando a desigualdade espacial existente no interior do tecido urbano - em termos de disponibilidade e acesso a bens e serviços urbanos, sociais, culturais e econômicos - e apontando as áreas mais carentes de investimentos públicos. A observação da diversidade existente entre as diferentes áreas geográficas da cidade facilita a análise e a avaliação de políticas públicas regionais.

Ainda segundo esse autor, o conhecimento das diversas realidades dos recortes estabelecidos é um importante mecanismo de definição de prioridades, subsidiando o planejamento da intervenção territorial das políticas públicas municipais. A gestão ativa do território significa que áreas vulneráveis, ou áreas “excluídas”, precisam ser identificadas e ser objeto de políticas públicas específicas, voltadas para a redução das desigualdades sociais e para a melhoria da qualidade de vida.

Para Nabuco et al (2011), a regionalização da cidade de Belo Horizonte resulta da complexidade da realidade urbana e do desejo estatal em observar e compreender melhor a cidade e as particularidades de cada cenário. O que se alinha com as ideias de Dantas (2010) quando afirma que a regionalização deve ser construída respeitando as especificidades e a realidade em que está inserida e de Haesbaert (2011) quando propõe que a regionalização é um recorte espaço-temporal

Além dos aspectos supramencionados, a página eletrônica da prefeitura de Belo Horizonte também elenca como qualidades da regionalização para gestão: o favorecimento a interlocução entre a administração local municipal e a sociedade, proporcionando a democratização da gestão e o gasto mais eficiente dos recursos públicos. Cabendo as administrações regionais, assumir o papel de coordenação local, destacando-se entre suas atribuições, a implementação de planos e programas relativos à saúde, educação, abastecimento alimentar, cultura, esportes, entre outras; gerenciamento do patrimônio

municipal; coordenação da execução de licenciamento e fiscalização urbana e suporte aos conselhos municipais.

Diante do cenário acima tratado, vários aspectos chamam a atenção nessa regionalização. O primeiro ponto, é a questão conceitual e epistemológica, em que claramente há uma defesa dos conceitos de regionalização e região aplicados no âmbito da cidade. Está evidente na proposta de regionalização de Belo Horizonte a utilização dos conceitos de “região homogênea” e de “regiões de planejamento” formulados por Perroux (1955), sob influência da nova Geografia, visto que a regionalização é estabelecida, principalmente, em função das similaridades internas em cada recorte territorial, utilizando-se de métodos estatísticos. E a partir desses recortes são planejadas ações regionalizadas para atacar os problemas e distorções encontradas.

Por outro lado, verifica-se a intenção de se utilizar a regionalização não só como instrumento de ação ou ferramenta política, mas ainda como “fato”, ou seja, representação de recortes territoriais estabelecidos concretamente pelos diversos grupos sociais, respeitando os recortes indutórios estabelecidos localmente. O que aponta para preceitos da geografia humanista, tendo em vista que dentre os critérios norteadores da regionalização proposta consta a subjetividade, por meio de aspectos como o sentimento de pertencimento das comunidades em relação aos recortes territoriais da cidade, o que remete a ideia de região como espaço vivido de Fremont (1976).

Um segundo aspecto importante nessa regionalização, é quanto aos critérios estabelecidos, estes se apresentam multidimensional, ou seja, abrangendo as várias faces da complexa realidade urbana de uma grande cidade. De acordo com Nabuco et al (2011 p.08) “As diretrizes definidas para a regionalização de Belo Horizonte dizem respeito a categorias de ordem econômica, social, urbana, geográfica e política.”

O fato de a regionalização utilizar diferentes correntes da Geografia como suporte para definir as diretrizes dos recortes propostos, para alguns mais pragmáticos, pode denotar falta de cientificidade e desordem metodológica. No entanto, entendemos que essa postura multifacetada revela uma visão humanista de ciência em face da mobilidade de fronteiras epistemológicas, conforme defende Hissa (2006). Rompendo de certa forma com o racionalismo modernista, que não considera a subjetividade como elemento de análise científica e impõe fronteiras rígidas entre e os diversos ramos da ciência.

Ao contrário, mostra-se bastante salutar a transdisciplinaridade e a mobilidade de fronteiras proposta por meio da regionalização, visto que a realidade das grandes cidades é complexa no sentido de Morin (2003), portanto é transdisciplinar e multidimensional. Se na formulação das políticas de desenvolvimento urbano vários atores e dimensões fossem consideradas, e não somente os interesses políticos ou do capital ou de um único ramo da ciência, as cidades e as intervenções institucionais nelas não seriam tão segregadoras e desiguais.

Sendo assim, segundo Nabuco et al(2011) são considerados os seguintes aspectos na regionalização de Belo Horizonte: Homogeneidade interna; Contiguidade territorial; população mínima de 40 mil habitantes; correlação dos Limites das Administrações Regionais e limites de bairros; Utilização dos bairros como a unidades geográficas mínima de agregação; Fácil mobilidade, considerando as barreiras físicas criadas por grandes vias (evitar elementos seccionadores, como barreiras físicas ou grandes obras viárias, dentro dos Territórios); Conhecimento do território e das relações existentes; Percepção de pertencimento por parte da população.

Os critérios acima descritos revelam não só a intenção estatal de compreender a complexidade do processo urbano em seus múltiplos aspectos, agentes e recortes, mas também a proposição de uma regionalização que ultrapassa o objetivo de instrumentalizar a ação, por meio da descentralização administrativa e de serviços públicos. Há uma preocupação com as dinâmicas e recortes estabelecidos concretamente pela coletividade, respeitando as diferenças socioespaciais já existentes. O que potencializa a regionalização como um instrumento de democratização da gestão e do planejamento urbano. É uma clara tentativa de institucionalizar os recortes territoriais de baixo para cima, criando um ambiente favorável a participação popular nos destinos da cidade.

Isso pode ser confirmado, quando analisamos a metodologia empregada na delimitação espacial das regiões administrativas e seus respectivos “territórios de gestão compartilhada”. De acordo com Nabuco et al (2011) esse processo tem duas etapas. A primeira de cunho técnico, em que foi empregado um software chamado SKATER, desenvolvido pelo departamento de estatística e computação Universidade federal de MG. Esse programa alimentado pelos critérios e variáveis estabelecidos produziu conglomerados espaciais, que regionaliza a cidade procurando dar homogeneidade interna a cada recorte criado.

Segundo Nabuco et al (2011), na escolha das variáveis a serem consideradas para caracterizar a homogeneidade dos conglomerados considerou-se a disponibilidade de dados com detalhamento e com possibilidade de cálculo ou estimativa para os bairros da cidade. Objetivando que estes dados representassem os vários aspectos das condições de vida e moradia na cidade. Assim, foram utilizadas três variáveis:

- i) Índice de Salubridade Ambiental (ISA): indicador composto por condições de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, drenagem urbana e controle de vetores.
- ii) Índice de Vulnerabilidade à Saúde (IVSaúde): indicador composto que considera as condições de saneamento, habitação, escolaridade, renda, saúde e características do chefe de domicílio.
- iii) Valor venal médio do metro quadrado construído: calculado conforme cadastro do IPTU dos imóveis localizados nos respectivos bairros

O que acabou resultando na formulação de mapas, visando conferir homogeneidade aos recortes espaciais. Tendo em vista que nem todos os critérios estabelecidos eram mensuráveis por meio da ferramenta Skater, a regionalização apresenta uma segunda fase, chamada de etapa política, objetivando corrigir as dissimetrias detectadas após a primeira etapa. Uma vez que a regionalização procura integrar critérios objetivos e quantitativos a critérios subjetivos e de percepção. A partir dessa etapa, reforça-se a ideia de regiões de planejamento, tendo sido apresentadas quatro propostas de regionalização que, por meio de discussões e debates, resultaram na elaboração de um único mapa consensual que culminou na regionalização em questão.

Um terceiro ponto a ser destacado, é a relação entre gestão democrática, descentralização e regionalização. Conforme mencionada na discussão sobre os critérios, um dos diferenciais dessa regionalização é o fato de ir além de um método de intervenção estatal na organização espacial da cidade para fins somente de descentralização administrativa e planejamento urbano. Há uma intenção de que a regionalização sirva também a coletividade, como facilitadora da participação popular na gestão da cidade.

É nesse sentido que aponta Nabuco et al (2011 p.04) quando diz que:

Se, do ponto de vista técnico a nova regionalização significava a revisão territorial de um conceito já aplicado pelo governo municipal no seu planejamento - áreas homogêneas -, do ponto de vista político, a proposta de espacialização era radicalmente inovadora, pois deveria ser usada e apropriada não apenas pelo governo e seus técnicos, mas pelos cidadãos, em um processo conjunto - governo e sociedade civil - de aprofundamento do conhecimento sobre a cidade. Estatísticas, indicadores e dados georreferenciados produzidos pelo governo, relacionados às múltiplas realidades urbana, social e econômica destes territórios, além de informações sobre os investimentos em curso, deveriam ter seu acesso democratizado.

Sendo assim, de acordo com o autor esses dados deveriam ser organizados também de forma regionalizada, ou seja, para cada região administrativa, e disponibilizados não só para a prefeitura, mas também para toda coletividade, permitindo assim uma melhor compreensão dos problemas e necessidades intraurbanas, tanto por parte do governo local como de toda a sociedade civil. A disponibilização de informação constitui peça chave do diálogo que deveria se dar entre esses segmentos, para planejar e gerir a cidade.

Dessa forma, verifica-se que há uma intenção clara dos autores da regionalização em utilizá-la como meio para aproximar o governo local e a coletividade, esta recortada espacialmente conforme as semelhanças quanto qualidade de vida, para discutirem a cidade e a atuação do governo, assim como para construir coletivamente políticas públicas e o planejamento de Belo Horizonte.

A união entre regionalização e democratização da informação, deu origem em 2011 a outra ferramenta, O “Planejamento Participativo Regionalizado”, segundo Nabuco et al (2011) objetiva: “ampliar a participação social direta nas políticas públicas de Belo Horizonte, através do planejamento participativo, garantida a produção e disseminação de conhecimento sobre a cidade, com foco nas particularidades e problemas de cada área homogênea”

Embora claramente defenda os preceitos de regionalização da nova geografia, da economia regional e da geografia ativa da década de 60, apoiados nos conceitos de regiões homogêneas e de planejamento. Percebe-se a influência da geografia humanista ao se considerar critérios subjetivos como o sentimento de pertencimento. Também é nítida a influência dos preceitos de gestão democrática, planejamento participativo, cumprimento da função social da cidade, iniciados no movimento nacional de reforma urbana da década de 80 e ratificados na carta constitucional e no estatuto da cidade.

Apontando também no sentido de que é possível a mobilidade de fronteiras epistemológicas e disciplinares. Denotando que a regionalização pode servir não só como instrumento de intervenção, de domínio, mas também como ferramenta de inserção, de participação, de democratização da gestão e do planejamento urbano.

5.4 A regionalização de Porto Alegre: “as regiões de gestão do planejamento”

A atual regionalização de Porto Alegre foi estabelecida por meio da lei complementar Nº 434/99, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto

Alegre e dá outras providências. Nessa regionalização a cidade é recortada em oito “regiões de gestão do planejamento”, confira a figura (24).

Figura 24: A Regionalização de Porto Alegre



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (2015)

Segundo informações obtidas no site da prefeitura de Porto Alegre as “Regiões de gestão do planejamento” são divisões do território do Município. Foram criadas para permitir que a população participe diretamente dos assuntos que dizem respeito ao ordenamento e desenvolvimento urbano. Englobam um conjunto de bairros cujos limites externos devem coincidir com o limite da respectiva região.

Embora se utilize o termo município, percebe-se que a regionalização é intraurbana, ou seja, propõe um recorte da área urbana de Porto Alegre, tendo como unidade geográfica básica os bairros, sendo que cada regional administrativa compreende um conjunto de bairros.

Outro aspecto que chama atenção nessa regionalização, é o fato de servir como suporte para outros instrumentos de promoção da democratização da gestão e função social da cidade conforme dispõe o estatuto da cidade, tais como: o Fórum Regional de Planejamento, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e o orçamento participativo. Sendo assim, são promovidos fóruns de discussão do planejamento de forma regionalizada. Em cada regional administrativa é eleito um coordenador que representa sua respectiva região no CMDUA.

Os fóruns regionais de planejamento urbano são a instancia regional de participação popular e visam discutir, participar e executar os projetos urbanos resultantes do PDDUA, gerando informações sobre a cidade. Tais projetos são desenvolvidos por grupos de trabalhos formados por técnicos dos órgãos municipais que possuem atuação setorial nestas regionais. Também participam no processo de aprovação dos -que causam mudanças na vida cotidiana dos cidadãos, e promovem reuniões nas quais são apresentados e debatidos projetos ou planos de interesse da região.

Já o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), é um órgão de caráter consultivo e que tem como função assessorar o prefeito em assuntos relativos a projetos ou empreendimentos e obras da Prefeitura. É formado por vinte e oito membros, dos quais nove são representantes das comunidades; nove são de entidades de classe e afins ao planejamento urbano e outros nove representam os poderes públicos federal, estadual e municipal. A presidência é exercida pelo titular da secretaria de planejamento. Suas reuniões ocorrem de forma semanal, por meio da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), onde os representantes das oito Regiões de Gestão do Planejamento (RGPs) podem propor projetos e planos para a cidade ou trazer sugestões dos integrantes de suas regiões ou ainda pedir vistas para discutir projetos com as suas respectivas regionais.

Percebe-se aqui, assim como ocorre em Belo Horizonte, que a regionalização intraurbana é uma ferramenta chave para a gestão e o planejamento urbano da cidade. No caso de Porto Alegre a regionalização também está alicerçada no conceito de regiões de planejamento, estando presente no plano diretor como um dos instrumentos da estratégia de planejamento estatal para o desenvolvimento urbano da capital gaúcha.

Ressalte-se que há intenção institucional em utilizar a regionalização não só como estratégia de descentralização da estrutura administrativa municipal e dos serviços públicos, mas também do poder decisório sobre a gestão e planejamento da cidade. Entretanto, observa-se que essas instancias regionalizadas de participação popular na gestão e no planejamento não tem caráter deliberativo, apenas consultivo, o que limita essa participação no poder decisório.

Esse novo papel atribuído a regionalização que se verifica em Porto alegre e em outras importantes cidades brasileiras, ratifica a posição defendida nessa pesquisa de que após a década de 1980 a regionalização intraurbana ganha uma nova funcionalidade, sendo utilizada também como mecanismo de garantia da democratização da gestão e do cumprimento da função social da cidade. O próprio plano diretor em seu texto legal aponta vários dispositivos nessa direção. Senão vejamos.

Art. 24. A Estratégia do Sistema de Planejamento objetiva um processo de planejamento dinâmico e contínuo, que articule as políticas da administração municipal com os diversos interesses da sociedade, promovendo instrumentos para o monitoramento do desenvolvimento urbano.

Parágrafo único. A Estratégia do Sistema de Planejamento efetivar-se-á através:

II - De canais de participação como os Conselhos Municipais, Entidades Profissionais, sindicais e Empresariais, funcionalmente vinculadas ao desenvolvimento urbano da cidade, as Associações de Moradores e as Regiões de Gestão do Planejamento;

III - dos Planos de Ação Regional;

Art. 25. Compõem a Estratégia do Sistema de Planejamento:
(...)

II – Programa de Regionalização e Participação da Comunidade que busque a concretização de canais de participação, assegurando às Regiões de Gestão do Planejamento o espaço de deliberação sobre políticas de desenvolvimento regional.

Dessa forma, um exemplo claro da tentativa de utilizar os recortes espaciais estabelecidos institucionalmente como meio para democratizar a gestão e o planejamento está na regionalização do orçamento participativo e dos conselhos municipais, inserindo-os dentro das regiões de planejamento, em que são eleitos representantes das regionais para discutir e deliberar sobre a gestão e o planejamento da cidade e em seus respectivos recortes territoriais.

Um diferencial da regionalização de Porto Alegre está na proposta de integração e complementaridade entre a regionalização e o zoneamento da cidade. Acertadamente, o sistema de planejamento da cidade define as escalas espaciais e as finalidades de cada

instrumento, evitando a utilização inadequada dos instrumentos e dos conceitos assim como ocorre em várias grandes cidades brasileiras, como Manaus e Teresina.

Verifica-se que a política desenvolvimento urbano da cidade de Porto Alegre adota claramente uma proposta de organização espacial que não está centrada somente na regulação de uso e ocupação de solo urbano, mas na proposição de uma estratégia de organização espaço intraurbano em várias escalas, dimensões e com a participação de diversos agentes, definindo o papel de cada instrumento de intervenção territorial, destacando-se nesse processo a regionalização. Vários dispositivos dentro da lei do plano diretor apontam nessa direção:

Art. 42. O planejamento do desenvolvimento do Município dar-se-á através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) e compreende os seguintes instrumentos básicos:

- I - Estratégias de Desenvolvimento Urbano;
- II - Programas;
- III - Plano Regulador;
- IV - Modelo Espacial.

CAPÍTULO I

Da Área de Ocupação Intensiva e da Área de Ocupação Rarefeita

Art. 27. O território do Município de Porto Alegre divide-se, por seu Modelo Espacial, em Área de Ocupação Intensiva e Área de Ocupação Rarefeita.

Art. 28. As Áreas de Ocupação Intensiva e Rarefeita dividem-se em Unidades de Estruturação Urbana, Macrozonas e Regiões de Gestão do Planejamento.

I - Unidades de Estruturação Urbana - UEUs - são módulos estruturadores do Modelo Espacial definidos pela malha viária básica, podendo ser divididos em Subunidades quando englobarem regimes urbanísticos distintos;

II - Macrozonas são conjuntos de Unidades de Estruturação Urbana com características peculiares quanto a aspectos socio-econômicos, paisagísticos e ambientais;

III - Regiões de Gestão do Planejamento são unidades de divisão territorial para fins de descentralização da gestão participativa do desenvolvimento urbano ambiental.

Do Modelo Espacial

Art. 26. Modelo Espacial é o conjunto das diretrizes de desenvolvimento urbano expresso através de representações espaciais consubstanciadas nas Estratégias.

§1º O Modelo Espacial define todo o território de Porto Alegre como cidade, estimulando a ocupação do solo de acordo com a diversidade de suas partes, com vistas à consideração das relações de complementariedade entre a cidade consolidada de forma mais intensiva e a cidade de ocupação rarefeita.

§2º Constituem princípios básicos do Modelo Espacial proposto:

- I - A descentralização de atividades, através de uma política de policentralidade que considere a atividade econômica, a provisão de serviços e aspectos socioculturais;
- II - A miscigenação da ocupação do solo com vistas à diminuição de deslocamentos de pessoas e veículos e à qualificação do sistema urbano;

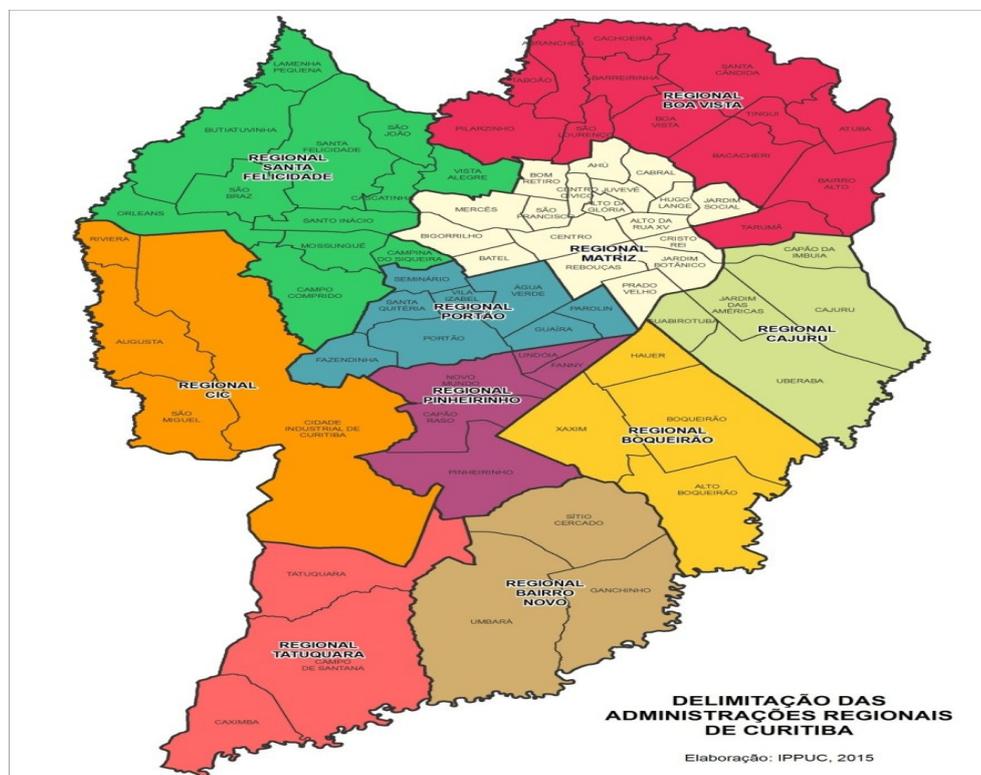
- III - A densificação controlada, associada à perspectiva de otimização e racionalização dos custos de produção da cidade;
- IV - O reconhecimento da cidade informal, através de uma política que envolva o interesse social;
- V - A estruturação e a qualificação ambiental, através da valorização do patrimônio e do estímulo à produção primária. (Grifo nosso)

Embora não seja possível verificar na regionalização de Porto Alegre a metodologia empregada na formulação da proposta de regionalização e também não estão muito claros os critérios definidores dos recortes especiais estabelecidos em cada região de planejamento, podem-se apontar alguns em face dos objetivos e diretrizes propostas no plano diretor, tais como: a contiguidade espacial, a homogeneidade por meio das similaridades socioespaciais e a formação histórico-territorial.

5.5 A regionalização de Curitiba: “administrações regionais”

De acordo com o Instituto de Pesquisas Urbanas de Curitiba (IPPUC), o espaço urbano de Curitiba está organizado em dez regiões administrativas: Matriz; Santa Felicidade; Boa Vista; Cajuru; Fazendinha/Portão; Boqueirão; Pinheirinho; Bairro Novo e Cidade Industrial de Curitiba e a regional Tutuquara, que foi criada no final de 2015. Confira a figura 25.

Figura 25: A regionalização de Curitiba



Fonte: IPPUC (2015)

Segundo dados obtidos no sítio eletrônico da prefeitura de Curitiba e no IPPUC, assim como no plano diretor da cidade, as administrações regionais são espécies de “subprefeituras” que se encarregam das demandas dos bairros de cada uma das dez regiões administrativas da cidade. Essa administração regional tem as atribuições de identificar e estabelecer prioridades; promover formas e métodos de execução de projetos comunitários; desenvolver o planejamento local de modo compatível com as condições e a legislação vigente, de forma a instrumentalizar as ações concretas definidas pela municipalidade; e promover a interligação do planejamento local ao planejamento da cidade como um todo.

Além disso, acompanham, de maneira integrada, as ações das secretarias municipais dentro de suas áreas-limites, e participam da organização de seus serviços. Apresentam alternativas de obras e serviços que satisfaçam as perspectivas da administração e da população e fornecem à comunidade informações e atendimentos, dentro dos limites de sua competência, ou os encaminham aos órgãos competentes.

Pelas finalidades acima elencadas percebe-se que não se trata apenas de uma regionalização visando apenas descentralização administrativa, há claramente a intenção institucional de promover por meio dos recortes regionais mecanismos de democratização da gestão e de planejamento urbano, conforme preceitua o estatuto da cidade e o próprio plano diretor da cidade.

Nesse sentido, é a lei nº 14771 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município, principalmente em seus artigos 4 e 9, respectivamente:

Art.4º

§ 3º Integram o Plano Diretor de Curitiba:

IV - Planos das Administrações Regionais, que são planos de ação desenvolvidos em cada uma das Administrações Regionais da cidade, conforme suas necessidades e peculiaridades, considerando os princípios e diretrizes previstos no Plano Diretor, nos Planos Setoriais e demais planos;

Art. 9º O Sistema de Planejamento Municipal se efetiva através:

I - Dos instrumentos previstos neste Plano Diretor e em legislações urbanísticas;

II - Do Sistema de Monitoramento do Plano Diretor;

III - Da definição de ações e políticas de desenvolvimento urbano geral e setorial, dos programas e projetos especiais;

IV - Dos Planos Setoriais;

V - Dos Planos Estratégicos;

VI - Dos Planos das Administrações Regionais;

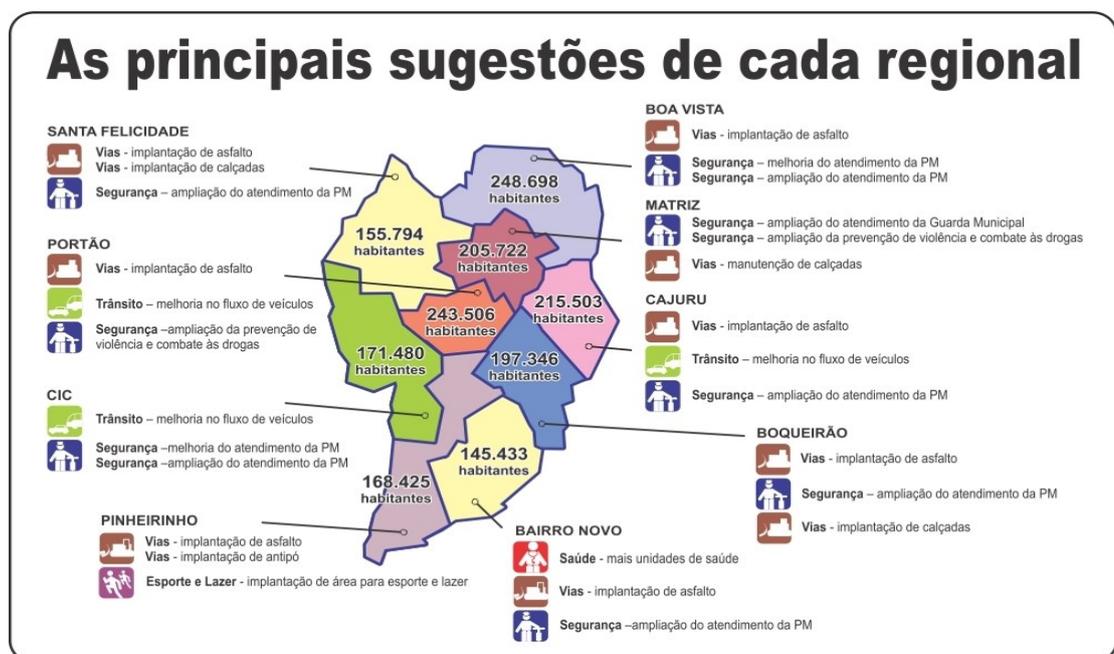
Dessa forma, as regiões administrativas integram a estratégia espacial do plano diretor da cidade, visto que cada recorte especial possui um plano regional que está integrado ao planejamento urbano geral da cidade. Segundo o IPUCC, os Planos Regionais têm como principal objetivo se consolidar como instrumento de gestão democrática, viabilizando o planejamento integrado e participativo para contribuir com o desenvolvimento sustentável.

A partir do trabalho de caracterização das regionais - mapeamento e integração Inter setorial denominado “A Regional Desejada” – pretende-se uma maior aproximação e integração das administrações regionais ao planejamento urbano, elaborado em nível central e coordenado pelo IPPUC.

Os Planos Regionais são estruturados neste contexto e integram a atuação de cada administração Regional ao planejamento global, indicando prioridades e ações de curto, médio e longo prazos que possam nortear os investimentos públicos. Esta forma de planejamento está fundamentada nas premissas do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de Curitiba.

De acordo com o IPPUC, os Planos se estruturam em 3 fases: - fase 1: plano preliminar - caracterização, diretrizes (propostas técnicas) e diálogos participativos (construção conjunta do plano com a comunidade local); - fase 2: plano regional - ‘lapidação’ técnica e definição de prioridades e ações de curto, médio e longo prazos; - fase 3: gestão do plano - capacitação comunitária e controle social, reforçando a gestão democrática da cidade. Conforme denota a figura (26).

Figura 26: Planos Regionais de Curitiba



Fonte: Prefeitura de Curitiba

Diante do exposto, algumas características podem ser levantadas sobre a regionalização de Curitiba. O primeiro aspecto trata da constatação da posição defendida nessa pesquisa de que com o movimento de reforma urbana e os preceitos de descentralização, gestão democrática e função social da cidade regulamentados no estatuto da cidade há uma mudança de paradigma com relação ao papel da regionalização como instrumento de gestão e planejamento urbano.

Nota-se que assim como em Belo Horizonte e Porto Alegre, a regionalização de Curitiba tem atribuições que vão além de uma descentralização administrativa, conforme era verificado até a década de 1990, na maioria das cidades brasileiras que possuíam esse instrumento e que ainda persiste em várias cidades como objetivo único, como se verifica em Teresina e de forma parcial.

Conforme Dantas (2010) já alertou, a descentralização administrativa pressupõe três aspectos complementares e interdependentes: regionalização, descentralização do poder decisório e autonomia. Sem esses aspectos não há uma verdadeira descentralização administrativa. Em Curitiba, pelo menos em tese, é possível perceber esses fatores. Isso porque há uma intenção governamental em promover, por meio de lei e de fato, a descentralização não só da estrutura administrativa como também da própria gestão e do planejamento urbano, inclusive com dotação orçamentária regionalizada.

Cada regional administrativa tem uma sede com um gestor e uma equipe técnica, que usufruem de certa autonomia administrativa. Onde se instalada um dos símbolos desse processo de descentralização, que são as “ruas da cidadania”, que concentram os diversos órgãos nas esferas municipal, estadual e federal, sendo disponibilizados uma série de serviços públicos municipais, no âmbito da regional, buscando atender às necessidades e aos direitos do cidadão. Contribuindo assim para aproximar a gestão municipal e a políticas públicas da população.

Além disso, cada regional conforme já mencionado, formula seu próprio planejamento com a participação popular e aponta as suas necessidades e demandas. Mostrando que a regionalização também pode ser utilizada como um instrumento de democratização da gestão e do planejamento urbano. Também se verificou que há uma integração entre os planos regionais e outros instrumentos de participação popular como o orçamento participativo, conselho municipal e conselhos distritais de política urbana.

Outro ponto que merece destaque é a complementariedade entre regionalização e zoneamento, visto o zoneamento é realizado de forma regionalizada, por região administrativa, mostrando que é possível conciliar zoneamento e regionalização, e que esses instrumentos embora com características e funções diferentes são complementares e devem estar a serviço da política urbana, buscando corrigir as desigualdades existentes no âmbito da cidade.

Também é importante mencionar o grande acervo digital a disposição da população no sitio eletrônico do IPUCC que se coaduna com democratização da informação, requisito importante para dar suporte a participação popular e o conhecimento da cidade pela população. São disponibilizados, uma gama de informações e estudos sobre a realidade de Curitiba, inclusive de forma regionalizada.

Cada regional administrativa dispõe de um acervo vasto com características históricas e socioeconômico sobre sua realidade, inclusive com a disponibilização para download de arquivos e bases cartográficas. Também e disponibilizado arquivos sobre a evolução do planejamento urbano da cidade. De acordo com o IPUCC, O site www.ippuc.org.br/planosregionais foi desenvolvido para ampliar a participação da comunidade na elaboração dos Planos Regionais nos ‘diálogos participativos’. Propondo cenários futuros, os planos buscam a soma da imaginação, de esforços, de capacitação, de solidariedade, de investimentos, de parcerias e mobilizações humanas que, juntos, irão definir novos atrativos, concretizando um sonho coletivo.

Merece atenção também o fato de que em Curitiba existe uma entidade (IPUCC) com 50 anos de existência, que tem a finalidade específica coordenar o planejamento urbano de Curitiba, bem como de divulgar e pesquisar a realidade da cidade, composto por profissionais qualificados, servindo de suporte para a aplicação da política urbana da cidade. Não necessitando a prefeitura de Curitiba contratar consultorias ou empresas de fora, como ocorre aqui em Teresina e outras cidades.

5.6 A regionalização de Campo Grande: “regiões urbanas”

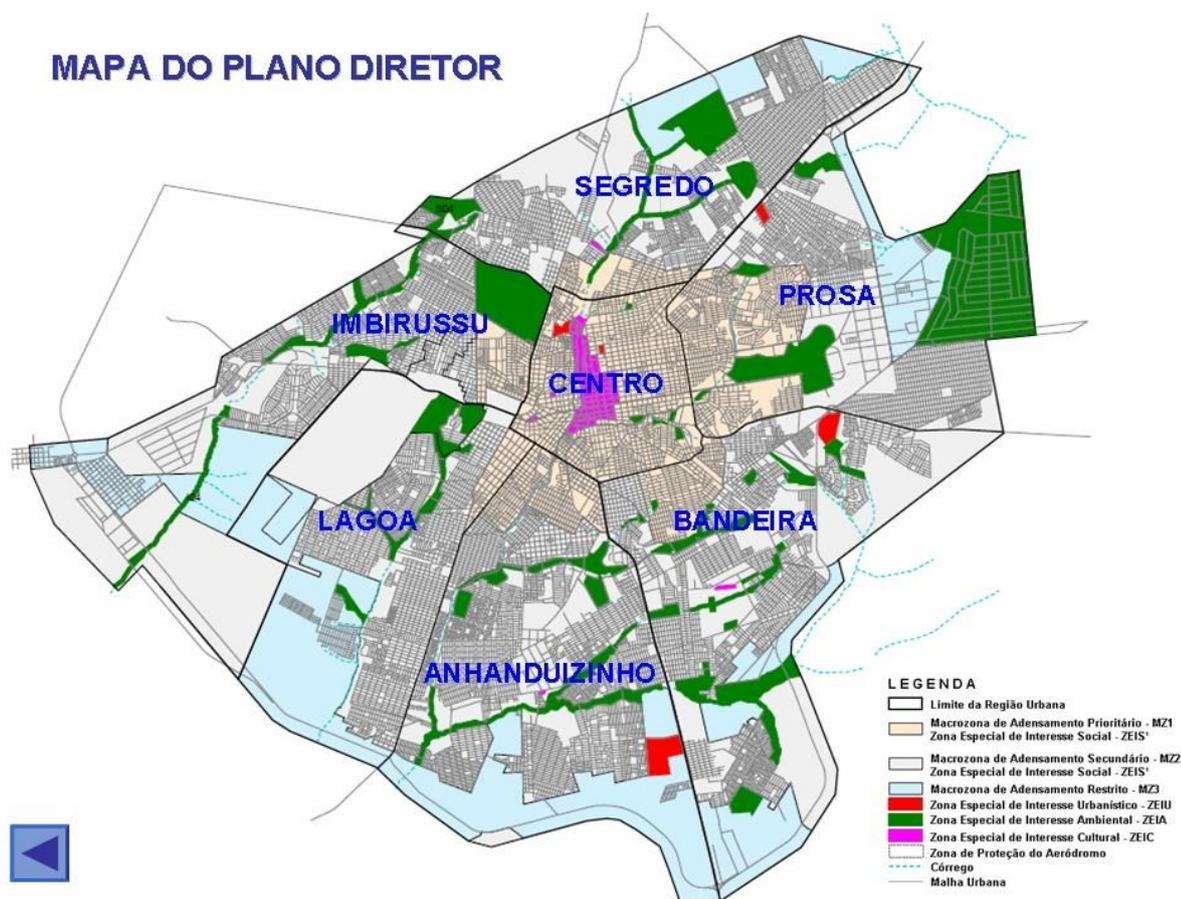
Segundo dados do IBGE (2015) e o Instituto Municipal de Planejamento urbano (PLANURB), Campo compreende uma área de 8.092,951Km² e possui uma população estimada em 2015 de 853.622 mil habitantes, sendo que desse total 98,66% está na área urbana da capital motogressense. Devido a sua grande extensão territorial, apresenta uma

densidade demográfica de 97 habitantes por km², sendo relativamente baixa, comparada com outras capitais brasileiras.

Durante as últimas décadas o município experimentou um importante crescimento populacional, tendo em vista que a população foi multiplicada por 5,6 vezes entre 1970 e 2010. A participação da população do município em relação à do Estado de Mato Grosso do Sul ainda é elevada, sendo que em 2010 chegou a 32,13%. No contexto nacional, Campo Grande é o 17º em população absoluta entre as capitais.

Para fins de gestão e planejamento urbano, a cidade está regionalizada em 07 “regiões urbanas”, confira a figura (27)

Figura 27: Regionalização de Campo Grande



Fonte: PLANURB(2015)

A atual regionalização de Campo Grande foi instituída por meio da lei complementar nº 74 setembro de 2005 e da Lei Complementar n. 94, de outubro de 2006, instituiu a Política de Desenvolvimento e o Plano Diretor de Campo Grande, objetivando se adequar aos preceitos esculpidos no estatuto da cidade, especialmente no que diz respeito ao cumprimento

da função social da cidade, a democratização da gestão e a descentralização administrativa. É o que dispõe o art.20 do Plano diretor:

CAPÍTULO III
ABRANGÊNCIA

Art. 20 - Para fins do planejamento urbano e organização social representativa o território urbano do Município de Campo Grande será composto de:

I - Regiões Urbanas são porções do território urbano referenciais para a descentralização das ações de planejamento, assim denominadas: Centro, Segredo, Prosa, Bandeira, Imbirussu, Anhanduizinho, Lagoa, Rochedinho e Anhanduí;

II - Bairros são áreas pertencentes às Regiões Urbanas, organizadas para qualificar as condições de trabalho, circulação, recreação, moradia e as relações de cooperação em todos os tipos de atividade de vizinhança.

Parágrafo único - As Regiões Urbanas e os Bairros têm seus perímetros identificados e descritos na Lei Complementar n. 74, de 6 de setembro de 2005 e na Lei Complementar n. 76, de 4 de novembro de 2005.

Assim como em Porto Alegre, Belo Horizonte e Curitiba, a regionalização de Campo Grande é instrumento chave da política de desenvolvimento urbano da capital sul mato-grossense. Servindo de instrumento não só para a descentralização administrativa, mas também como meio para implementar uma maior participação popular nas ações gestoras e de planejamento. Um exemplo disso está na implementação dos conselhos municipais de forma regionalizada, acompanhando os respectivos recortes territoriais propostos na regionalização, que são denominados de “conselhos regionais”. Cada região administrativa possui um conselho regional para discutir as políticas públicas da cidade referente ao seu respectivo recorte espacial.

Conforme podemos observar na figura acima, as regiões urbanas correspondem a maior escala geográfica de planejamento, destacando-se o fato de que, assim como em Porto Alegre e Curitiba, há uma integração e complementariedade entre regionalização e o zoneamento, visto que este está inserido nas regiões urbanas por meio de Macrozonas de adensamento e zonas como as de Especial de Interesse Cultural (ZEIC); Zona Especial de Interesse Urbanístico (ZEIU); Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA).

Denotando, por parte do estado a compreensão de que dentro da política urbana a regionalização e o zoneamento urbano, como instrumentos de gestão e planejamento possuem finalidades distintas, o primeiro destinando-se a descentralização administrativa, democratização da gestão e do planejamento urbano enquanto o segundo destinando-se a orientar e ou controlar o uso e ocupação do solo urbano.

Uma das dificuldades encontradas na análise da regionalização de Campo Grande, diferente de Curitiba e Belo Horizonte, foi a pouca disponibilidade de informações sobre as regiões administrativas, a não ser no próprio dispositivo legal. O site da PLANHURB destina-se basicamente a divulgar os projetos, as políticas públicas e a legislação Urbana da cidade, não oferecendo um acervo digital para pesquisa sobre a cidade e sobre a regionalização.

5.7 A Regionalização do Recife: “Regiões Político-Administrativas”

Em Recife a regionalização foi instituída por meio da lei nº 16.293/97, que propõe 06 recortes espaciais para a cidade, denominando-os de regiões político-administrativas (RPA`s):

Art. 1º - O Município do Recife é dividido em 6(seis) Regiões Político-Administrativas - RPA's, para efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento governamentais.

§ 1º - As RPAs instituídas por esta Lei abrangem os bairros estabelecidos pelo Decreto Municipal 14.452, de 26 de outubro de 1988, para levantamento de informações para o IBGE e para o Sistema de Informações e Planejamento do Recife.

§ 2º - As RPAs serão sub-divididas em microrregiões, visando à definição das intervenções municipais à nível local e articulação com a população.

§ 3º - As RPAs e suas microrregiões tem seus limites descritos, gráfica e literalmente, nos Anexos de números 1 a 3, que fazem parte integrante desta Lei.

Art. 2º - À cada Região Político-Administrativa corresponde uma sede regional, onde poderão ser instaladas as unidades administrativas desconcentradas dos diferentes órgãos da Prefeitura da Cidade do Recife - PCR, para os fins previstos no art. 167, do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife - PDCR, observadas as normas legais e regulamentares pertinentes.

Conforme estabelece o artigo 1º e 2º dessa lei as regiões político-administrativas da cidade foram criadas como suporte a formulação, execução e avaliação das políticas públicas e do planejamento urbano. Sendo cada região possui uma sede, onde poderão ser instaladas sedes dos órgãos, visando promover descentralização administrativa. Confira a figura (28).

Figura 28: A Regionalização de Recife

- RPA 1**
- Microrregião 1.1
- 1. Recife
- 2. Santo Amaro

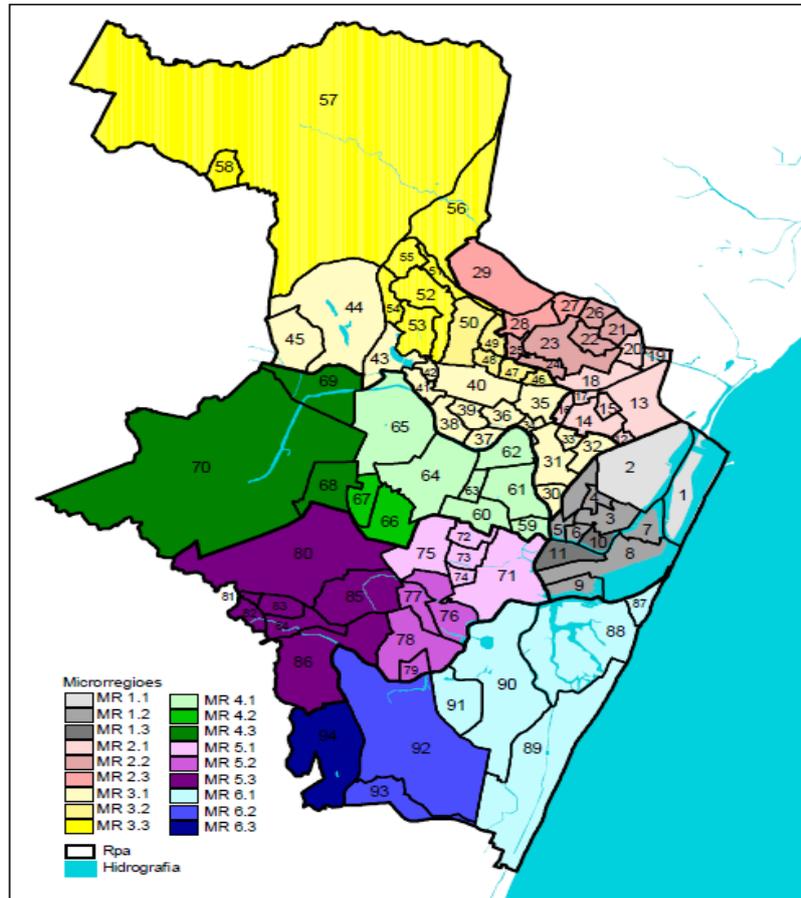
- Microrregião 1.2
- 3. Boa Vista
- 4. Soledade
- 5. Paissandu
- 6. Ilha do Leite
- 7. Santo Antônio
- 8. São José
- 9. Cabanga

- Microrregião 1.3
- 10. Coelhos
- 11. Ilha Joana Bezerra

- RPA 2**
- Microrregião 2.1
- 12. Torreão
- 13. Campo Grande
- 14. Encruzilhada
- 15. Hipódromo
- 16. Rosarinho
- 17. Ponto de Parada
- 18. Arruda
- 19. Peixinhos
- 20. Campina do Barreto

- Microrregião 2.2
- 21. Cajueiro
- 22. Fundão
- 23. Água Fria
- 24. Bomba do Hemetério
- 25. Alto Santa Teresinha
- 26. Porto da Madeira

- Microrregião 2.3
- 27. Beberibe
- 28. Linha do Tiro
- 29. Dois Unidos



- RPA 3**
- Microrregião 3.1
- 30. Derby
- 31. Graças
- 32. Espinheiro
- 33. Afritos
- 34. Jaqueira
- 35. Tamarineira
- 36. Pamamirim
- 37. Santana
- 38. Poço
- 39. Casa Forte
- 40. Casa Amarela
- 41. Monteiro
- 42. Alto do Mandu
- 43. Apipucos
- 44. Dois Irmãos
- 45. Sítio dos Pintos

- Microrregião 3.2
- 46. Mangabeira
- 47. Alto José do Pinho
- 48. Morro da Conceição
- 49. Alto José Bonifácio
- 50. Vasco da Gama

- Microrregião 3.3
- 51. Brejo do Beberibe
- 52. Nova Descoberta
- 53. Macaxeira
- 54. Córrego do Jenipapo
- 55. Brejo da Guabiraba
- 56. Passarinho
- 57. Guabiraba
- 58. Pau-Ferro

- RPA 4**
- Microrregião 4.1
- 59. Ilha do Retiro
- 60. Prado
- 61. Madalena
- 62. Torre
- 63. Zumbi
- 64. Cordeiro
- 65. Iputinga

- Microrregião 4.2
- 66. Torrões
- 67. Engenho do Meio

- Microrregião 4.3
- 68. Cidade Universitária
- 69. Caxangá
- 70. Várzea

- RPA 5**
- Microrregião 5.1
- 71. Afogados
- 72. Bongi
- 73. Mustardinha
- 74. Mangueira
- 75. San Martín

- Microrregião 5.2
- 76. Jiquiá
- 77. Estância
- 78. Areias
- 79. Caçote

- Microrregião 5.3
- 80. Curado
- 81. Totó
- 82. Coqueiral
- 83. Sancho
- 84. Tejipió
- 85. Jardim São Paulo
- 86. Barro

- RPA 6**
- Microrregião 6.1
- 87. Brasília Teimosa
- 88. Pina
- 89. Boa Viagem
- 90. Imbiribeira
- 91. Ipsep

- Microrregião 6.2
- 92. Iburá
- 93. Jordão

- Microrregião 6.3
- 94. Cohab

Fonte: Prefeitura de Recife (2015)

Assim como nas outras cidades pesquisadas anteriormente, a regionalização de Recife, não visa somente a descentralização da estrutura administrativa, também objetiva servir de suporte permanente para o planejamento municipal. Além disso, outra função das regiões administrativas é servir de modelo espacial para

levantamento de informações pelo IBGE e pelo sistema de informação e planejamento municipal.

Da mesma forma que em Belo Horizonte e Porto Alegre, a regionalização de Recife possui uma subdivisão, sendo empregado o termo “Microrregião”. São ao todo 06 regiões político-administrativas subdivididas em 18 microrregiões que compreendem 94 bairros.

Apesar da prefeitura municipal de Recife disponibilizar em seu site informações sobre os bairros agrupados por regiões, não foi possível obter muitas informações sobre a própria regionalização, visto que não são disponibilizadas informações das regiões político-administrativas, prejudicando uma análise mais aprofundada dessa regionalização.

Conforme já vimos a regionalização intraurbana não é um instrumento novo aplicado ao planejamento urbano brasileiro. Sua origem remonta a década de 60, sob influência da nova geografia e sua aproximação com economia regional. Destacando-se Perroux (1959) que propõe três tipos de regionalizações, dentre estas as regiões de planejamento se destacam como a regionalização adequada ao planejamento urbano, sendo utilizadas basicamente para promover descentralização administrativas nas cidades.

No entanto, com base nas regionalizações acima pesquisadas, após a constituição e principalmente, após o estatuto da cidade, os objetivos e papéis desempenhados pelas regionalizações intraurbanas vão sofrer alterações, procurando incorporar os preceitos constitucionais da descentralização, democratização da gestão e cumprimento da função social da cidade.

O que contribui para valorizar a importância dessas regionalizações como instrumentos da política urbana. Dentre essas novas atribuições podem ser destacado: possibilitar o conhecimento das distorções, das diferentes realidades colocadas no âmbito da cidade para promover uma melhor e mais justa gestão urbana na medida em que se identifica a desigual distribuição dos serviços e infraestrutura urbana, procurando corrigir essa diferenciação espacial da atuação do poder público por meio da garantia de maiores intervenções nas áreas mais carentes. Assim como pode servir como importante instrumento de democratização da gestão urbana, na medida em que pode facilitar o acesso e participação da população nas decisões sobre as diversas políticas públicas da cidade.

6.A REGIONALIZAÇÃO OFICIAL DA CIDADE TERESINA: GÊNESE, CRITÉRIOS E IMPASSES.

Tendo por base a fundamentação teórica, a análise dos preceitos constitucionais e do estatuto da cidade, as pesquisas documentais e de campo realizadas no decorrer desse estudo bem como o comparativo com as regionalizações adotadas em importantes cidades brasileiras pesquisadas e as entrevistas realizadas com representantes dos diversos seguimentos que compreendem os agentes produtores do espaço urbano em Teresina, nessa seção faremos uma análise da regionalização oficial da cidade de, verificando sua origem, seus interesses, critérios, implicações e sua compatibilidade com o atual contexto socioeconômico e os possíveis conflitos decorrentes.

Também discutiremos sugestões e caminhos a seguir na construção de uma nova proposta de regionalização para Teresina que esteja compatível com os novos paradigmas do planejamento e da gestão urbana no Brasil e com a dinâmica socioespacial da cidade.

É importante ressaltar que as entrevistas foram incorporadas ao longo do capítulo conforme a pertinência da temática abordada. De maneira geral, duas questões foram unânimes entre os entrevistados. A primeira é a preferência pelo termo zona para designar os recortes espaciais para fins administrativos, denotando o desconhecimento dos mesmos quanto ao significado do termo região. A segunda foi a constatação de que é preciso aumentar o número de recortes espaciais ou regiões administrativas em face da evolução urbana de Teresina.

6.1 A regionalização planejada e a regionalização como fato

Conforme já abordado anteriormente, principalmente, a partir da década de 60, dentre os vários instrumentos de planejamento urbano no Brasil, os planos diretores e o zoneamento urbano foram os mais largamente difundidos como modelos de enfrentamento da problemática urbana. O primeiro pecou pela sua pouca aplicabilidade e efetividade. O segundo, embora seja até hoje bastante aplicado, é muito criticado pelo seu caráter segregador e excludente. O fato é que nem os “super planos diretores” das décadas de 1960 e 1970, nem o zoneamento urbano conseguiram realmente resolver as mazelas trazidas pelo acelerado processo de urbanização brasileiro nesse período. Talvez por que não tenham sido verdadeiramente elaborados para esse fim.

A partir da década de 1980, especialmente, após a constituição federal, consolidam-se os movimentos sociais de reforma urbana, amparados em princípios como o da gestão

democrática e o da função social da cidade, que foram normatizados na carta magna e ratificados no estatuto da cidade em 2001. O que induz ao aparecimento e discussão de novas propostas de gestão e planejamento urbano que atendam a esses preceitos. Dentre as quais ganha força regionalização não só como instrumento de descentralização administrativa, mas também de democratização da gestão e do planejamento dos vários recortes espaciais das cidades.

Ressurgem assim, as regiões ou regionais administrativas, alicerçadas nos conceitos de regiões de planejamento ou de regiões homogêneas, já largamente aplicados em escalas intranacionais ou interestaduais e que ainda hoje são bastante utilizados no planejamento estadual e regional. A novidade trazida por esses instrumentos não é apenas a escala local, já desde a década de 1960 utilizado no âmbito da cidade, mas a sua finalidade e aplicação como instrumento de gestão e de planejamento urbano, visando agora cumprir os princípios constitucionais do direito a cidade e da gestão democrática.

Verifica-se que esse novo modelo de regionalização adotado na maioria das grandes cidades brasileiras, pós-constituição e estatuto da cidade, também procurou se adequar a atual dinâmica urbana do país, cada vez mais complexa. Visto que conforme já mencionado por Carlos (2011), Lencioni (2008) e Silva et al (2008) não há uma só realidade no espaço urbano. A grande cidade se tornou várias em si mesma e conseqüentemente, as ações de gestão e planejamento passaram a ser revistas, com maior participação popular e ampliação no número de recortes espaciais no âmbito da cidade.

Note-se que, na maioria das vinte e cinco importantes cidades brasileiras pesquisadas nesse trabalho, houve revisão recente das regionalizações, pós constituição e ou pós estatuto da cidade, no sentido de ampliar o número de recortes espaciais para fins de gestão e planejamento. O que revela uma tentativa das administrações municipais de acompanhar a evolução do crescimento urbano e de se adequar aos preceitos constitucionais de descentralização e democratização da gestão e do planejamento urbano.

No entanto, a capital piauiense, dentre as cidades pesquisadas, foi a única em que houve um decréscimo no número de recortes espaciais para fins de gestão e planejamento, a partir de 2001, com a implantação das SDU's. O que reforça a hipótese levantada nesse estudo de que a prefeitura de Teresina, quanto as estratégias espaciais de planejamento e gestão urbana, não acompanhou as atuais tendências e preceitos esculpido no estatuto da cidade, muito menos a própria evolução da dinâmica socioespacial da cidade, especialmente, no que se refere a regionalização.

Ressalte-se que a partir da década de 1980, houve enorme crescimento horizontal e populacional da capital piauiense, que segundo dados do IBGE, nos últimos 30 anos, a população mais do que duplicou. Passando de aproximadamente 372 mil habitantes, com cerca de 91% de população urbana, para cerca de 844 mil habitantes em 2015, sendo que em torno de 95% desse total vivem na zona urbana.

Paralelamente ao elevado crescimento urbano, aportou em Teresina nesse período, uma série de grandes empreendimentos privados e públicos, que provocaram significativas transformações na organização espacial da cidade. Destacando-se, nesse período, quatro eixos principais que foram implantados do início da década de 1990 até 2015. Observe imagem a seguir.

Figura 29 - Limite entre o Centro e a região Leste



Fonte: adaptado de Google maps, 2016

Conforme podemos perceber na imagem, o primeiro eixo de reorganização espacial da cidade foi a consolidação de um complexo turístico, comercial e de lazer, na parte centro-leste da capital, nas proximidades do rio Poti, que concentrou na mesma área diversos empreendimentos e equipamentos urbanos, tais como: três shopping centers, a ponte estaiada Isidoro França e o Parque Potycabana. Empreendimentos esses que promoveram maior

impulso a valorização imobiliária no entorno dessa área, e contribuiu para intensificação do fluxo de pessoas e atividades socioeconômicas, promovendo alterações significativas na dinâmica socioespacial da cidade. Observe as imagens.

Quadro 4: A Verticalização na região Leste de Teresina



Fonte: Pesquisa direta/Google Earth (2015)

Um segundo vetor de transformação da organização espacial teresinense e que está relacionado aos empreendimentos supramencionados foi a intensificação da verticalização da cidade, conforme Façanha (1998), não por acaso também se deu principalmente no sentido centro-leste, acompanhando esse novo polo comercial, turístico e de lazer formado a partir da década de 90.

Outro fator que induz a modificações na dinâmica espacial da cidade é a periferação, que se dá de duas formas: por ocupações populares em face do déficit habitacional e o

acelerado crescimento urbano, e por estratégia das imobiliárias, buscando amenidades para as camadas mais ricas da população em áreas afastadas do centro. Confira na imagem a seguir.

Figura 30: Proximidades da BR 343 - Trecho urbano leste

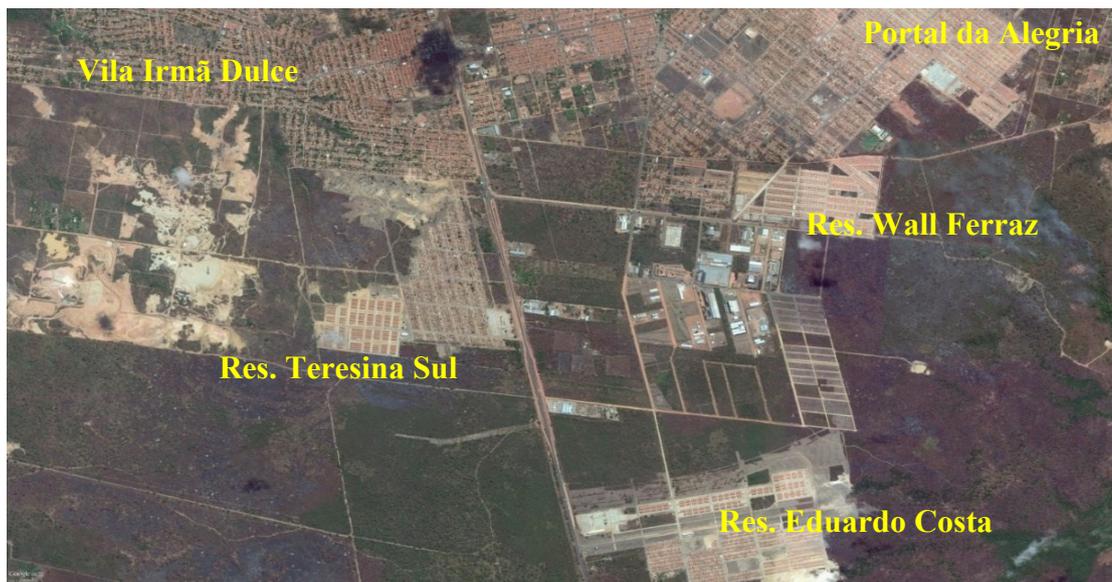


Fonte: adaptado de Google Earth(2016)

Sendo assim, a partir da década de 1990, Teresina assiste à construção de condomínios residenciais de alto padrão também nas extremidades do sitio urbano, principalmente ao longo do BR 343, saída para o litoral, no limite entre as regiões administrativa Sudeste e Leste. O que acaba pressionando por modificações no perímetro urbano tendo em vista que alguns desses empreendimentos extrapolam o sitio urbano da cidade.

Por outro lado, o crescimento horizontal da cidade tem avançado, principalmente, através das ocupações de terras urbanas promovidas pelos movimentos sociais e ou por grupos sociais excluídos assim como também por meio da construção de grandes conjuntos habitacionais resultantes de programas federais, como o do programa “Minha casa minha vida”. Processo esse concentrado principalmente na região administrativa Sul e Norte, também no limite do perímetro urbano. Observe a figura (31).

Figura 31 - Proximidades BR 316: limite do Perímetro urbano Sul



Fonte: adaptado de Google Earth , 2016.

Conforme a figura mostra, como exemplo temos grandes ocupações que deram origem a Vila Irmã Dulce (1998) e mais recentemente ao Parque da Vitória (2011) bem como a construção de milhares de moradias no bairro Portal da Alegria e Teresina Sul (2010), ambos na regional Sul, nas proximidades da BR 316. Além de outros na regional Norte como o Conjunto jacinta Andrade (2013), um dos maiores de Teresina, com 4.300 unidades habitacionais.

Segundo o Censo de Vilas e Favelas de Teresina (SEMPLAM), em 1991 existiam 56 vilas e favelas, que aumentaram para 141 em 1993 e em 1999 alcançaram 150. Nestas existiam 37.820 domicílios, que abrigavam 38.852 famílias e uma população de 133.857 habitantes, contingente que representava quase 20 % da população urbana do município. De acordo com a nova metodologia do IBGE (2010), que passou a utilizar o termo aglomerados subnormais para designar as moradias precárias, resultantes de ocupações irregulares e com deficiência de infraestrutura urbana, em 2010 26,5% da população teresinense vivem nessa situação, o que equivale a aproximadamente 215 mil pessoas, distribuídas por 113 aglomerados.

Dessa forma, enquanto a cidade real nesse período se tornou maior, mais populosa, ganhou novos recortes e dinâmicas espaciais, a cidade planejada encolheu, passando de cinco recortes em 1991 com a regionalização das administrações regionais para 04 recortes a partir de 2000 com a regionalização das SDU's. Situação que confronta com os exemplos de outras grandes cidades brasileiras pesquisadas, que vem ampliando seus recortes espaciais, com base

nos preceitos do Estatuto da Cidade , no que se refere a descentralização e cumprimento da função social da cidade e tendo em vista a própria evolução urbana e socioeconômica da cidade.

A propósito, em face da dualidade de regionalizações constatadas, o primeiro desafio que encontramos durante o desenvolvimento da pesquisa foi saber qual é a regionalização oficial da cidade de Teresina. Tendo em vista que as análises documentais, a legislação urbanística, as entrevistas e as pesquisas diretas mostraram que Teresina possui duas regionalizações no âmbito da cidade, com a mesma finalidade e critérios, mas com recortes espaciais diferentes. Embora a prefeitura de Teresina anuncie oficialmente a regionalização das SDU's.

Isso porque a regionalização das administrações regionais adotada a partir do II PET e tornada lei em 1991 e 1992, propondo o recorte da cidade em cinco regiões administrativas: Sul, Norte, Centro, Leste e Sudeste, continua vigorando na lei orgânica do município, sendo inclusive seguida por vários órgãos municipais, estaduais e federais instalados na capital e até mesmo pelo setor privado. Também se observa que esta regionalização é a preferida pelos meios de comunicação e pela população em geral.

Em visita técnica realizada em outubro de 2015 ao IBGE da capital, indagou-se sobre a regionalização adotada por essa instituição para embasar seus estudos sobre a cidade de Teresina. Na ocasião, o setor de geoprocessamento, respondeu categoricamente que para o IBGE, a regionalização oficial de Teresina, é a das administrações regionais de 1992, com os cinco recortes acima mencionados. Sendo que até mesmo as bases cartográficas disponibilizadas por essa instituição dividem Teresina em cinco regionais (AR), tendo sido disponibilizados arquivos digitais que comprovam as informações. Por outro lado, a análise de documentos institucionais da Prefeitura de Teresina denotam essa ambiguidade de regionalizações. Observe a figura a seguir.

Figura 32: Perfil do bairro Jacinta Andrade (SEMPLAN)

JACINTA ANDRADE

CARACTERÍSTICAS GERAIS				
Região (IBGE)	Superintendência (SDU)	Área (km²)	Área (Hectares)	Densidade Demográfica (hab/hectare)
Norte	Centro Norte	1,72	172	
Limites				
Norte	Sul	Leste	Oeste	
Chapadinha	Monte Verde / Alegre	Zona Rural	Chapadinha / Santa Maria / Monte Verde	
O bairro Jacinta Andrade corresponde à área do Conjunto Residencial Jacinta Andrade.				

Fonte: Prefeitura de Teresina

Conforme a figura (32), a própria SEMPLAN, reconhece a existência de duas regionalizações, classificando o bairro Jacinta Andrade como centro-norte na regionalização da SDU e como Norte na regionalização do IBGE, que como já foi dito anteriormente, segue as administrações regionais de 1991. Além disso, verificou-se nas pesquisas diretas, que as placas informativas de trânsito da cidade também se referem aos cinco recortes regionais e não a quatro como propõe regionalizações das SDUS. Não tendo sido encontrado, durante o desenvolvimento dessa pesquisa, nenhuma placa informativa de trânsito se referindo a área de abrangência da regionalização das SDU's. Observe a figura(33).

Figura 33: Placa informativa indicando a região Centro



Fonte: pesquisa direta, 2015.

Figura 34: Placa informativa indicando a região Sudeste e Centro



Fonte: pesquisa direta, 2015.

Também em relação aos entrevistados, verificou-se a dualidade de regionalizações, no entanto, com exceção dos representantes da gestão e do planejamento municipal, os demais relataram utilizar a regionalização das administrações regionais. Nesse sentido, é a fala do entrevistado 1 (técnico da área de planejamento urbano): *“Nós usamos mais SDU, todo mundo quando fala em administração fala em SDU, mas em termos, só para administração, obras, por que quando você fala de educação e saúde não funciona assim. Já o entrevistado 3 (representante dos movimentos sociais) disse: preferimos a que divide a cidade em cinco zonas. A das SDUS unificou as zonas, reduzindo os recursos do orçamento popular. ”*

Outro ponto que chama atenção conforme a figura acima, é a utilização do termo zona e região no âmbito da cidade de Teresina, especialmente o tratamento desses termos como sinônimos e o uso de forma indiscriminada, como se percebe nas placas de trânsito como nos documentos institucionais, nas propagandas publicitárias e também nas entrevistas, quando se indagou os entrevistados sobre sua preferência para o emprego desses termos para se referir a regionalização, todos optaram pelo termo zona para fins de divisão administrativa da cidade.

O que demonstra o quanto está enraizado no senso comum, na gestão municipal e até no meio acadêmico o uso do termo zona como sinônimo de regiões administrativas, mesmo havendo clara diferenciação jurídica e doutrinária quanto às finalidades desses instrumentos.

Essa distância entre o que se diz no discurso oficial e o que se executa e se vê na prática, leva a desconfiança de que não havia e ainda não há, por parte da gestão municipal,

um modelo espacial de planejamento e gestão da cidade, como foi possível verificar em outras cidades pesquisadas como Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba e Recife, onde a regionalização é um instrumento efetivo de planejamento e de democratização da gestão urbana, auxiliando diretamente no conhecimento das diversas realidades locais e na proposição de políticas para resolução das demandas advindas.

Sobre a importância da regionalização no âmbito da cidade, o entrevistado 1 (representante da área de planejamento urbano) disse: *“Não se pode trabalhar com planejamento e organização das cidade sem regionalização , sem divisão com a administração, isso não funciona em lugar nenhum no mundo,(...) é preciso setorizar de alguma forma ; é claro que esses setores devem funcionar conforme cada situação, a gente sabe que apesar dos nomes que a gente bota na prática você está segmentando setorizando a cidade pra fim de administração, pra fim de organização territorial de uso ocupacional para cada um dos fins que a cidade tem, precisa de regionalização, eu prefiro chamar de setorização. (...)Na cidade existe duas coisas importantes, o primeiro mais importante é o espaço planejado isso é uma coisa que não cabe na cabeça da maioria dos administradores que não conseguem entender o valor de se trabalhar com cidade organizada, e começa pelo espaço geográfico, não tem nenhum planejamento sobre a organização do espaço, toda cidade em qualquer tempo e lugar precisa sim de uma regionalização, nem que ela não seja oficial, por que ela pode acontecer de maneira natural isto é pelo próprio movimento da população.*

Segundo o entrevistado a regionalização é um requisito fundamental para o planejamento e a organização espacial das cidades. Conforme Dantas (2010) e Nabuco et al (2011) o entrevistado argumenta que a regionalização tem várias finalidades, dentre elas elenca três: descentralização administrativa, organização do território e determinar formas de uso e ocupação do solo. Quanto à essa última finalidade, o entrevistado está considerando o zoneamento, um tipo de regionalização.

No entanto, conforme já foi explicitado na seção 3 embora tenham semelhanças, pois ambos são utilizados como instrumento de intervenção estatal na organização espacial urbana, conforme Nabuco et al (2011) e Souza (2013), a regionalização no âmbito da cidade, é utilizada preponderantemente para fins de descentralização administrativa enquanto o zoneamento visa orientar o uso e a ocupação do solo urbano.

O entrevistado 1 também faz referência a setorização como sinônimo de Regionalização da cidade, nesse ponto concorda-se com o entrevistado, tendo em vista que a setorização, segundo Souza (2013), é um termo empregado na área de arquitetura e

planejamento urbano como instrumento de recorte territorial da cidade, para fins de planejamento em uma escala acima dos bairros. Sendo assim, os setores geográficos se assemelham as regiões administrativas no âmbito da cidade, visto que esta compreende, normalmente, um conjunto de bairros com certa contiguidade espacial e com características similares quanto aos aspectos socioeconômicos

É possível também perceber uma crítica do entrevistado 1 a falta de percepção, por parte dos gestores, sobre a importância da regionalização na organização do espaço urbano e que esse instrumento não se origina somente por iniciativa do Estado, podendo ocorrer naturalmente, conforme a dinâmica populacional, sendo o que Haesbaert (2011) e Ribeiro(2004) chamaram de regionalização como um “fato concreto”, em que a própria dinâmica da sociedade delimita os recortes espaciais e constrói uma identidade com eles. É nesse sentido que Dantas (2010) e Silva (2008) alertam que a regionalização planejada deve considerar e respeitar os recortes espaciais de fato, resultantes da vivência da população, sob pena de se tornarem instrumentos autoritários, sem efetividade e sem legitimidade junto a população regionalizada.

Seguindo esse mesmo raciocínio, o entrevistado 06(pesquisador), quando indagado sobre a regionalização mais adequada para a cidade de Teresina, alerta: *“No que se refere às atividades inerentes ao planejador (diagnóstico, prognóstico, propostas e planos de ação ou programação), como dito na resposta ao item 4, a regionalização é uma metodologia de abordagem que requer uma visão holística do território.”*

O que indica que para o entrevistado 6, numa regionalização, devem ser considerados múltiplos aspectos conforme já alertaram Dantas (2010), Haesbaert (2010) e Nabuco (2011). Para que possamos aprofundar essa discussão, trataremos seguir, de forma mais detalhada, das duas regionalizações oficiais vigentes no âmbito da cidade de Teresina.

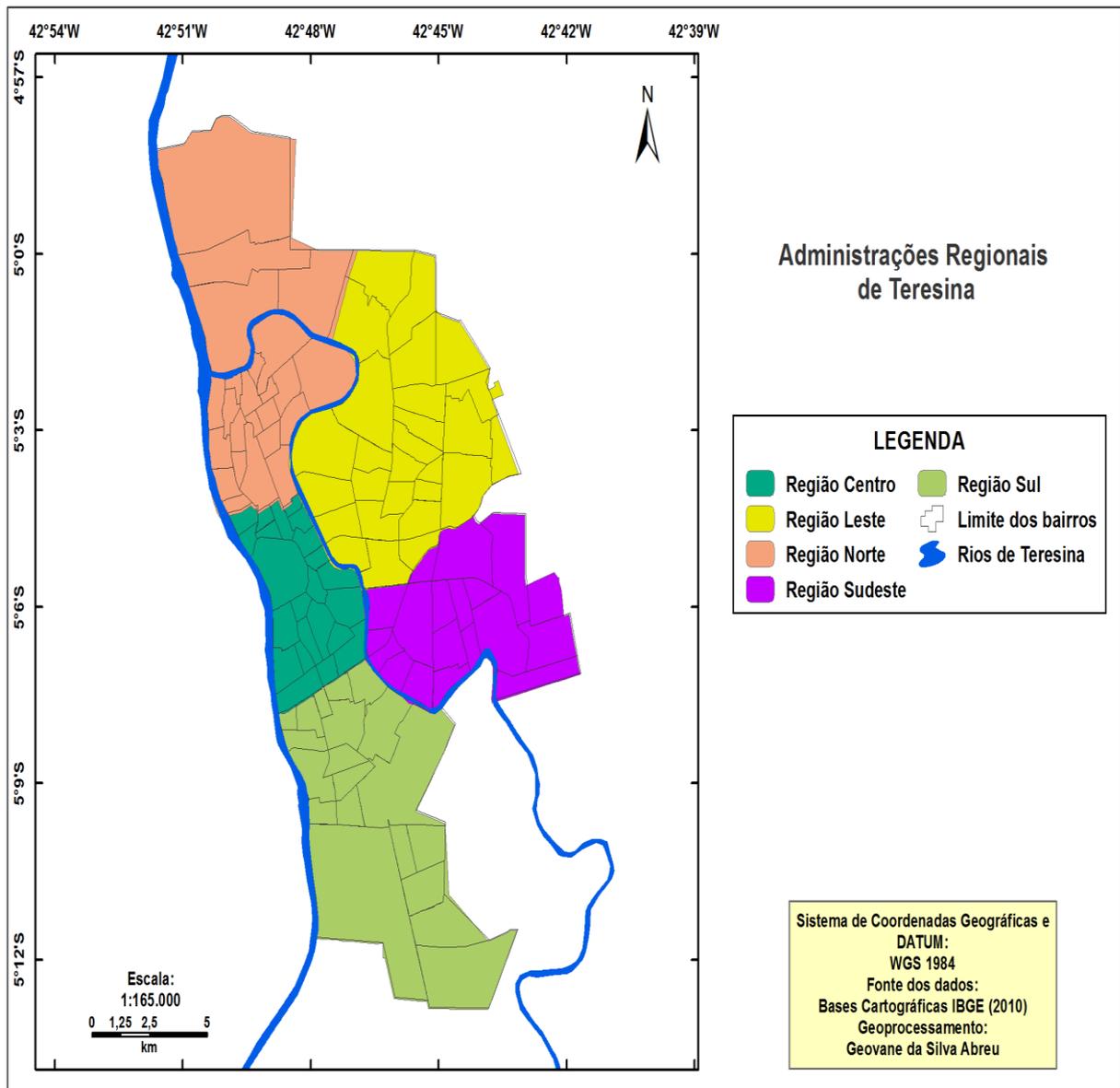
A primeira regionalização, conforme já mencionado, é a das administrações regionais proposta no final da década de 1980, por meio do II PET, tornando-se lei em 1991 por meio da lei nº 1934 e em 1992, tendo sido revisada em 1992 através da lei 2.114. Essa regionalização propõe a criação de cinco Administrações Regionais (AR): Sul, Norte, Centro, Leste e Sudeste. Segundo dispõe o próprio PET em seu texto introdutório, essa regionalização justifica-se em face da cidade de Teresina, nesse período, estar apresentando um acelerado crescimento urbano ao tempo em que há uma excessiva concentração da gestão administrativa, o que gera tratamento desigual da população e de suas demandas junto aos gestores.

Apesar de não ser a primeira vez que se propõe uma regionalização na capital, visando descentralização administrativa. É a primeira vez que se propõe, por meio do plano diretor, uma regionalização da cidade como estratégia espacial de gestão e planejamento urbano. Objetivando também promover um maior acesso da coletividade ao poder decisório.

Observa-se uma mudança do enfoque dessa regionalização em relação as anteriores. Há claramente o objetivo de, por meio dos recortes espaciais, promover maior democratização da gestão urbana na medida em que se propõe uma maior aproximação entre as classes populares e os administradores. O que certamente reflete o contexto nacional de democratização e do movimento nacional de reforma urbana, mas também as pressões exercidas pela intensa dinâmica de lutas dos movimentos sociais urbanos teresinenses em busca de melhores condições de vida na cidade durante a década de 80.

É o que dispõe o PET em sua página 09: “as administrações regionais objetivam melhor distribuir os serviços no território da cidade, possibilitando a descentralização gradativa do serviço público municipal”. Observe a figura (35).

Figura 35: Mapa das Administrações regionais (ARs)



Em 1991, quando as regionais administrativas foram implementadas, Teresina contava com uma população, segundo o IBGE, de 599.272 habitantes, concentrados principalmente na zona urbana. Nesse período, as novas dinâmicas econômicas advindas da inserção da economia brasileira no processo de globalização, fazem aportar em Teresina grandes empreendimentos comerciais e imobiliários, inclusive internacionais, conforme já mencionado.

Além disso, permanece a dinâmica estadual de concentração de serviços e investimentos públicos e privados na área de saúde, educação, comércio e prestação de serviços na capital piauiense, conseqüentemente, Teresina continuou atraindo a população de cidades vizinhas e de outros estados. Dessa forma, o perímetro urbano da capital foi

expandido, pressionado pela ocupação por vilas, favelas, bairros, condomínios, prédios e estabelecimentos que surgiram em todas as direções da cidade, revelando uma nova etapa do embate entre os agentes econômicos e sociais no processo de (re) produção do espaço urbano teresinense conforme já dispuseram Correa(2000), Lecione(2008), Carlos(2011). E que resulta em enormes transformações socioespaciais. Observe a tabela (3).

Tabela 3: Administrações Regionais

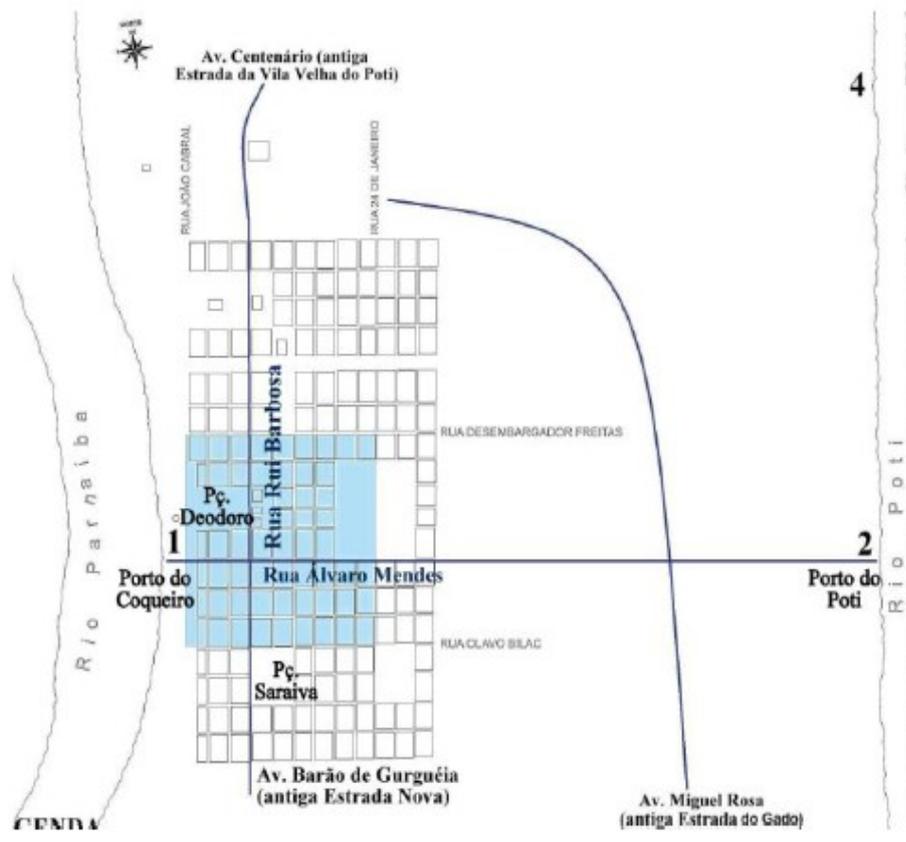
SDU	População	Nº de bairros	Área (Km ²)	% zona urbana	Densidade demográfica (hab/km ²)
Centro	118.923	23	23,2	9,66	3.201
Norte	181.991	27	66,7	27,8	3.441
Sul	167.917	24	60,1	25,04	2.663
Leste	167.443	29	62,87	26,2	3.655
Sudeste	134.119	19	36,69	15,3	3.240

Fonte: IBGE (2010) /SEMPPLAN (2015)

Conforme podemos observar na tabela, há uma tentativa por parte da gestão municipal de distribuir de forma equitativa os bairros da capital por região administrativa (vide apêndice), visto que, com exceção da regional sudeste, todas as outras regiões têm um número acima de 20 bairros. No entanto, não foi levado em conta a formação histórico-territorial dos bairros e os anseios e necessidades reais das populações envolvidas. Além disso, prevaleceu na delimitação das regionais, a posição geográfica ao invés das características socioeconômicas e históricas dos recortes espaciais das respectivas regiões administrativas.

Note-se que bairros como tabuleta e redenção e ocupações como a vila da Paz refletem a expansão urbana da parte sul da cidade nas décadas de 60 e 70 e a influência da implantação das rodovias federais nessa parte da cidade conforme Façanha (1999) bem como a construção de avenidas como a Barão de Gurgueia e Miguel Rosa segundo Braz (2011) que serviram como verdadeiros eixos indutores do crescimento urbano no sentido centro-sul na cidade. Observe a figura a seguir (36).

Figura 36: Eixos do crescimento urbano de Teresina



Fonte: Braz (2011 p.249)

Portanto, a classificação desses bairros acima elencados e vários outros como Centro não reflete as reais dinâmicas territoriais e socioeconômicas estabelecidas historicamente na cidade e que de fato influenciaram na sua organização espacial. Tendo sido uma medida apenas para fins burocráticos e administrativos, conexão com a realidade teresinense.

Dessa forma, conforme as pesquisas documentais e bibliográficas revelaram, no que diz respeito à descentralização da gestão e dos serviços públicos, percebe-se que o recorte da cidade em cinco regionais administrativas sugeridas a partir do II PET, não saiu do papel. Note-se que o cargo de administrador regional presente até o momento, na lei orgânica do município em seus artigos 132 a 134, jamais foi criado ou regulamentado, nem tampouco a estrutura material necessária para promover esse processo foi implantada.

Denotando que a regionalização proposta não promoveu de fato uma descentralização administrativa, conforme Dantas (2010), em que há descentralização não só da estrutura (órgãos, secretarias) mas também do poder decisório, da gestão (políticas públicas, orçamento) conferindo uma certa autonomia para as regionais administrativas na busca de resolução das demandas de cada recorte regional.

Porém, mesmo sem a implantação efetiva e material das regionais administrativas, esta regionalização passou a vigorar como instrumento de planejamento, servindo até hoje como referencial para as ações de vários órgãos públicos, dos agentes privados e dos movimentos sociais. É também a regionalização seguida pelos meios de comunicação e pela população em geral.

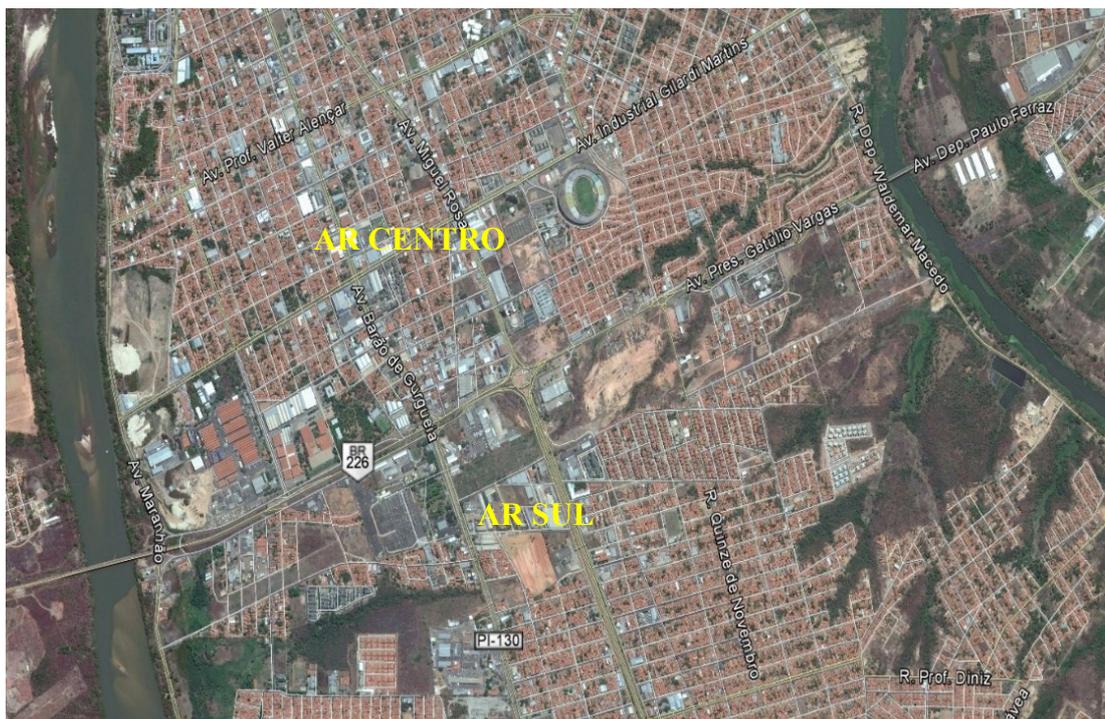
Quanto ao embasamento epistemológico, percebe-se que essa regionalização, da mesma forma que a maioria das regionalizações de outras cidades pesquisadas, está assentada nas ideias das “regiões de planejamento” propostas pela nova geografia na década de 60. Segundo esse conceito são propostas unidades espaciais de planejamento, visando dar suporte a ação estatal para fins administrativos e de planejamento do espaço urbano.

Isso pode ser melhor explicitado, quando analisamos os critérios estabelecidos para delimitação das regiões administrativas. Segundo a lei orgânica do município em seu artigo 130 e 131. Três critérios são basilares para a delimitação dos recortes espaciais da cidade: o agrupamento de bairros, a contiguidade e a população absoluta.

Percebe-se que os critérios acima elencados são meramente quantitativos e de situação geográfica, tendo como unidade básica mínima de planejamento os bairros, que são agrupados pela posição geográfica. Não sendo foi levado em conta aspectos socioeconômicos e ambientais. Prevalecendo parâmetros quantitativos e de proximidade geográfica. Portanto, percebe-se que a finalidade da regionalização proposta conforme já alertaram Hasbaert (2011) e Ribeiro (2004), era administrativa, metodológica, de controle. O que significa uma postura autoritária de intervenção estatal na organização espacial da cidade, desconsiderando a dinâmica socioespacial da cidade real.

Essa regionalização aparenta respeitar os recortes já estabelecidos nas décadas anteriores com a manutenção das regionais centro, sul, norte e leste, que já estavam delineadas no planejamento urbano anterior, a novidade trazida é a proposição da região sudeste, desmembrando-a da região leste. No entanto, verifica-se que o planejamento municipal desconsiderou a evolução histórico-territorial da zona urbana da cidade e o fato da capital piauiense já se apresentar nesse período com uma população de aproximadamente 600 mil habitantes. Principalmente, no que diz respeito a delimitação dos recortes Centro, Norte e Sul. Observe a figura a seguir.

Figura 37: Limite regiões administrativas Centro e Sul



Fonte: Adaptado de Google Earth ,2016.

Conforme pode ser verificado na figura acima, o limite proposto para dividir a regional centro e a sul é Avenida Getúlio Vargas, trecho urbano da BR 226. Sendo que dá margem direita da BR, entre os rios Poti e Parnaíba, para o sul da cidade, denomina-se regional administrativa Sul. Compreendendo 21 bairros. Enquanto que dá margem esquerda em diante está a regional centro, compreendendo 23 bairros. Essa delimitação desconsidera o fato de que historicamente, desde a criação da capital, a parte sul e norte da cidade foram destinadas a população mais pobre e carente de infraestrutura urbana, enquanto na parte central concentraram-se as famílias mais ricas, a atividade comercial e os serviços públicos bem como a melhor infraestrutura urbana.

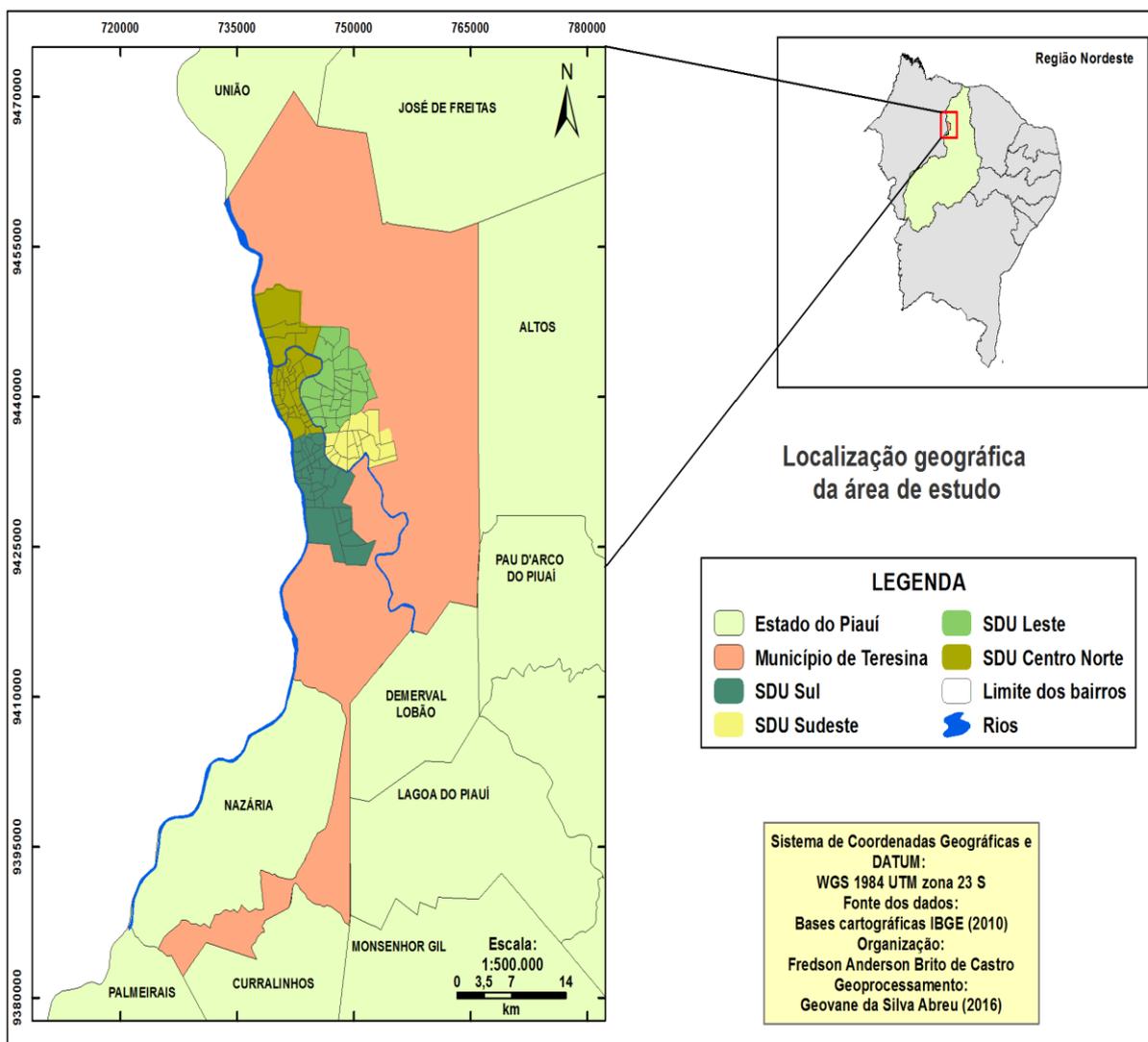
Ao estabelecer essa configuração espacial, a regionalização proposta não observou que os elementos e eixos indutores da formação e do crescimento urbano da parte sul da cidade desde a implantação da capital, que com base em Façanha (1999) e Braz (2011) e Chaves(1992) foram cinco aspectos: a eliminação de barreiras naturais promovidas por meio de aterramento de riachos e nivelção de acidentes geográficos, a construção das avenidas Miguel Rosa e Barão de Gurgueia, a implantação das rodovias federais(BR 316 e 343), a construção de conjuntos habitacionais e a ocupação de terrenos vazios promovidas pelos movimentos sociais e grupos excluídos.

Sendo assim, uma parte considerável do que foi compreendido como regional centro, principalmente os bairros tabuleta, São Pedro, vila da paz, três andares, macaúba, Monte castelo, entre outros, além do trecho sul da avenida Miguel Rosa e toda a avenida Barão de Gurgueia, na verdade são aglomerações e equipamentos urbanos indispensáveis para entender a organização espacial da parte sul da cidade. O que denota a desconsideração por parte dos órgãos de planejamento urbano da capital dos recortes e dinâmicas socioespaciais já historicamente estabelecidas. Fazendo prevalecer a posição geográfica sobre esses aspectos.

Note-se que esse mesmo problema ocorreu na delimitação das regiões centro e norte, com relação a bairros tradicionais na parte norte da cidade como vila operária e Pirajá, que foram enquadrados nessa regionalização como centro, denotando que a dinâmica socioeconômica e espacial já previamente estabelecida antes da regionalização proposta não foi levada em consideração. Prevalecendo assim, apenas critérios estatísticos, objetivos e administrativos desconectados da evolução urbana da cidade.

Com a criação das Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDU's) por meio da Lei Nº 2.960 de 26 de dezembro de 2000, a prefeitura de Teresina acena para uma tentativa de se efetivar uma política de descentralização administrativa por meio da regionalização. Foram implantadas quatro SDUs: Centro-Norte, Sul, Leste e Sudeste, com estrutura organizacional e as sedes das regionais administrativas em suas respectivas áreas de atuação. No entanto, o que veio como signo de modernização administrativa acabou por revelar graves distorções e contradições no que diz respeito a política de planejamento e gestão urbana da capital, assim como também em relação as tendências e perspectivas do planejamento e gestão urbana em âmbito nacional. Confira na figura (38).`

Figura 38: Mapa da regionalização das SDUs



Conforme dispõe o artigo segundo da Lei N° 2.960 de 2000 as SDUS foram criadas com objetivo central de executar de forma descentralizada políticas públicas urbanas:

Art. 2º. As SDUs têm por objetivo executar de forma descentralizada as políticas públicas referentes aos serviços urbanos básicos, fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, meio ambiente, habitação e urbanismo, observado o planejamento urbano municipal.

Trata-se na verdade, de um órgão executivo e não deliberativo, que tem a função de realizar, fiscalizar e controlar obras e serviços urbanos. Note-se que não há menção na Lei N° 2.960 a democratização da gestão e do planejamento urbano. Corroborando com as ideias de Dantas (2010), a regionalização das SDUS, visa promover a descentralização de parte da estrutura administrativa, mas não o poder decisório.

Embora o artigo 3º da lei supracitada afirme que as SDUS têm autonomia administrativa e financeira descentralizadas, como órgãos executivos devem obedecer às diretrizes já previamente determinadas no planejamento municipal bem como pela secretaria de planejamento (SEMPPLAN) e secretaria de desenvolvimento urbano e habitação (SEMDHU), o que compromete bastante sua autonomia.

Segundo o entrevistado 1, representante da gestão e o planejamento municipal, “*As SDUs foram criadas para promover descentralização, que é a tendência, mas na prática foi só no serviço de obras da prefeitura, descentralização para serviços de infraestrutura urbana, deveria ser descentralização de modo geral.*”

Outro ponto que destoa das regionalizações analisadas em âmbito nacional, é a dimensão territorial e populacional abrangida pelas SDUs, Enquanto em quase todas as cidades pesquisadas há uma tendência de fracionar os recortes espaciais, diminuindo o seu tamanho e população, visando promover maior eficiência da gestão e do planejamento territorial bem como melhorar a resolutividade do atendimento das demandas da coletividade, conseqüentemente facilitando o acesso da sociedade as instâncias de poder, em Teresina as 04 SDUs propostas, abarcam imensas áreas, cada uma com uma enorme população, o que certamente compromete a eficiência da administração e do planejamento bem como a descentralização e democratização da gestão tão propagada. Observe a tabela (4).

Tabela 4: Regiões Administrativas da SDU

SDU	População	Nº de bairros	Área (Km ²)	% zona urbana	Densidade demográfica (hab/km ²)
Centro-Norte	228.906	40	71,51	29,8	3.201
Sul	237.059	35	68,88	28,7	3.441
Leste	167.443	29	62,87	26,2	2.663
Sudeste	134.119	19	36,69	15,3	3.655
TOTAL	767.527	123	239,95	100	3.240

Fonte: Censo demográfico IBGE (2010) e SEMPLAN (2015)

Comparando com as outras regionalizações pesquisadas em âmbito nacional, verifica-se que a maioria das regionais administrativas raramente ultrapassam 15% da população e das dimensões da zona urbana. Sendo que, em nenhuma delas verificou-se regiões administrativas com percentuais populacionais e de extensão territorial acima de 20% do total da cidade. É o que se verifica em Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Recife.

Em Teresina, apesar de ter um território e uma população bem menor que as cidades acima mencionadas, com exceção da região Sudeste, em todas as outras regiões

administrativas os percentuais ultrapassam 25% da extensão territorial ou da população urbana ou os dois. Vejamos o caso da SDU Sul, que segundo dados da SEMPLAN, compreende uma população de 237.059 habitantes, correspondendo a 30,9% da população urbana de Teresina e quase 29% da extensão territorial da cidade. Em âmbito estadual, essa região administrativa representaria quase o dobro da população da segunda maior cidade do Estado, Parnaíba, que segundo o IBGE (2010) possui 145.705 habitantes.

Esses dados denotam o descompasso entre o que vem sendo aplicado em várias importantes cidades brasileiras no sentido descentralizar e democratizar a gestão e o planejamento urbano, utilizando-se da regionalização e aquilo que Teresina tem feito. É claro que somente o fracionamento do território e da população urbana por meio da regionalização não garante o cumprimento da função social da cidade e a democratização da gestão e do planejamento urbano. No entanto, o número maior de recortes territoriais administrativos facilita a aproximação entre as demandas sociais e as instâncias de poder decisório bem como representa uma intenção governamental em acompanhar a evolução urbana da cidade.

Também se verifica, com base nas cidades pesquisadas em âmbito nacional, que há uma tendência de subdivisão das regionalizações, ou seja, dentro dos recortes regionais são criadas outros recortes espaciais ou sub-regiões para fins de gestão e planejamento. Em Belo Horizonte, as nove regiões administrativas são subdivididas em 40 “territórios de gestão compartilhada”, que por sua vez, são segmentados em unidades de planejamento (UPs). Já em Porto Alegre, a cidade divide-se em duas macrozonas, que são subdivididas em 08 regiões de planejamento. Já em Recife, as 06 regionais político-administrativas são subdivididas em 18 microrregiões.

No entanto, em Teresina, não há nenhuma subdivisão dos quatro recortes propostos para fins de planejamento. O que nos leva a crer que não houve uma intencionalidade ou um estudo técnico no que se refere a utilizar da regionalização como instrumento de gestão e planejamento como se observa nas cidades mencionadas, inclusive na procura de parâmetros condizentes com as necessidades e dinâmicas territoriais da cidade. A preocupação da prefeitura foi muito mais em se adequar esteticamente aos preceitos constitucionais e do estatuto da cidade quanto a política urbana e a descentralização administrativa.

Ocorre que, conforme Dantas (2010) já observou, não há como dissociar descentralização administrativa e regionalização. No momento em que se propõe uma descentralização da estrutura administrativa no âmbito da cidade, automaticamente está se (re) criando recortes espaciais. Essa regionalização vai repercutir na vida das pessoas, politicamente, economicamente, socialmente, ambientalmente e até culturalmente.

Além disso, a fusão proposta entre as regiões administrativas Centro e Norte em detrimento do enorme crescimento da cidade e da própria evolução histórica desses recortes conflita com a real dinâmica socioespacial da cidade. A despeito do contexto socioeconômico da cidade, parece que essa decisão de diminuir o número de recortes territoriais administrativos está muito mais ligada a fatores de ordem financeira e ou orçamentária e material, tendo em vista que os custos de uma maior fragmentação da estrutura administrativa seriam bem maiores.

É evidente que a segregação socioespacial planejada desde os primórdios da capital pautada no modelo centro-periferia permanece. Sendo notória as diferenças socioeconômicas entre o centro e a parte norte da capital. Não fazendo qualquer sentido uma fusão, baseando-se na evolução histórica e socioeconômica desses dois recortes, exceto se o objetivo fosse meramente estético, burocrático ou político. Partindo da premissa de que a regionalização deve revelar as distorções e não as provocar, assim como qualquer outro instrumento de gestão e planejamento urbano.

Por outro lado, a situação descrita acima, contrasta com o atual cenário do planejamento e gestão urbana pós constituição e estatuto da cidade em que a partir dos princípios de gestão democrática, descentralização e cumprimento da função social da cidade, a maioria das principais cidades brasileiras, dentre elas, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Campo Grande propuseram regionalizações não só como instrumento de descentralização da estrutura administrativa mas também como mecanismos de democratização da gestão e do próprio planejamento urbano. Conferindo aos recortes regionais maior autonomia administrativa e deliberativa, não somente para executar obras e serviços como ocorre em Teresina, mas também para propor ações no âmbito da gestão e do planejamento urbano.

Ao contrário da regionalização da SDU, nas outras propostas de regionalizações analisadas, instrumentos de participação popular como orçamento popular e os conselhos municipais são regionalizados conforme as suas respectivas regiões administrativas, assim como também as ações de planejamento urbano e as políticas públicas são discutidas regionalmente, respeitando as particularidades dos recortes espaciais com a participação da coletividade. Portanto, pelo menos em tese, as regionalizações propostas institucionalmente trazem consigo uma tentativa de democratização da gestão na medida em que propõe maior autonomia e participação popular no poder decisório sobre os destinos das regiões administrativas e da própria cidade.

Outro aspecto que induz nessa direção é a disponibilização de informação (dados, mapas, estudos) sobre as respectivas regiões administrativas como forma de dar suporte a sociedade sobre o conhecimento da sua própria realidade e poder embasá-la nas discussões e tomadas de atitudes sobre questões que envolvam esses recortes espaciais e a própria cidade.

Dessa forma, ao contrário do ocorre em Teresina, a regionalização passa a ser não só um instrumento de ação e controle estatal sobre a organização espacial da cidade, conforme Ribeiro(2004) e Haesbaert (2010) , mas também pode se tornar um instrumento de fiscalização e participação popular nas deliberações sobre as políticas de gestão e planejamento, tornando-se a regionalização uma construção menos autoritária e arbitrária como defende Dantas (2010), na medida em que respeita as dinâmicas espaciais, sociais, econômicas e culturais já preestabelecidas pela coletividade.

Ressalte-se que as SDUs se responsabilizam por descentralizar apenas parte da estrutura administrativa da prefeitura de Teresina, principalmente os serviços e obras ligadas a infraestrutura urbana, visto que várias políticas públicas básicas para o desenvolvimento da cidade, tais como a de educação e de saúde, seguem organização própria, inclusive adotando regionalizações específicas, como a secretaria municipal de saúde que organiza suas ações em três recortes: Sul, Centro-Norte e Leste-Sudeste. A Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito (STRANS) e o Sindicato das Empresas de Transportes Urbanos de Passageiros de Teresina (SETUT) consideram para fins de organização espacial do sistema de transporte coletivo urbano de Teresina quatro recortes: Norte, Sul, Leste e Sudeste.

Em Curitiba, por exemplo, toda a estrutura administrativa é descentralizada tendo como eixo estruturador as regionais administrativas, inclusive no tocante a educação e saúde. Cada regional dispõe de uma sede, gerida por um administrador regional, além de um espaço denominado “rua da cidadania”, onde os vários órgãos e serviços públicos municipais são disponibilizados a população. Cada região administrativa também dispõe de seu plano diretor e de um zoneamento específico, integrados ao planejamento global da cidade.

De acordo com entrevista realizada com representante do legislativo Municipal: *“as SDUS quando foram criadas realmente objetivavam promover descentralização administrativa e gozavam de uma certa autonomia, inclusive orçamentária. Principalmente, na atual, as SDUS vêm sofrendo um esvaziamento. No entanto, com as mudanças no executivo municipal, gestão de suas atribuições e perdendo autonomia. Isso devido a uma postura centralizadora da atual gestão. Um dos pontos chave para essa centralização de poder e perda das atribuições iniciais da SDUS foi a promulgação da lei complementar nº 4.359 de 2013 que propõe uma minirreforma administrativa, dentre outras coisas, aumenta*

as atribuições e o poder da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMUDUH), colocando a SDUS, sob sua supervisão e subordinação”.

Um outro ponto destacado, pelo entrevistado é a interferência política e clientelista dentro das SDUs, principalmente quanto a indicação de cargos comissionados por políticos da base aliada do prefeito, comprometendo a eficiência dos serviços prestados e a própria descentralização, uma vez que parte dos cargos ocupados o são por conveniência política e não por qualificação profissional. O que acaba repercutindo também em instrumentos de participação popular como o orçamento participativo, visto que a execução de obras e serviços, muitas vezes está condicionada ao apoio político à base da gestão.

É nesse sentido, a fala do entrevistado 07 (representante do legislativo): *“o orçamento participativo é um engodo, as obras são executadas conforme o interesse político da gestão. Tem que ter intervenção política (vereadores ou alguém); os conselhos municipais são apenas consultivo, não é deliberativo, são controlados pela gestão municipal, não existe de fato participação e autonomia da sociedade civil”*

Dantas (2010 p.12) alerta:

No momento da regionalização, não se deve perder de vista as reais condições do exercício do poder local, que podem estar maculados com práticas de clientelismo, coronelismo e incapacidade técnica que, ao invés de serem debeladas, podem ser reforçadas tanto por processos de descentralização que não comporte uma adequada (e necessária) relação entre o Poder Central e os Poderes Descentralizados quanto por processos de regionalização que não comportem uma relação adequada (e necessária) entre o Poder Central e os representantes dos interesses das Regiões de Planejamento.

Sendo assim, as visitas técnicas realizadas e as conversas informais com alguns funcionários das SDUS, mostraram que, tanto a descentralização administrativa pretendida e a já pouca autonomia, correm o risco de serem comprometidas, na medida em que há indícios de interferências políticas externas, tendo em vista o possível favorecimento de determinados grupos em detrimento dos interesses e necessidades reais das comunidades das respectivas regionais administrativas.

6.2 Os critérios e os impasses da regionalização da SDU

Conforme já foi abordado por Dantas (2010), Haesbaert (2011) e Silva et al (2008), os critérios norteadores de uma regionalização no âmbito da cidade devem ser multidimensionais, abarcando as diversas esferas que constituem o complexo espaço urbano,

tais como o social, o ambiental, o econômico, o cultural, o histórico e o geográfico. Objetivando sempre refletir e acompanhar a evolução socioespacial da cidade. Partindo da premissa de que a regionalização é sempre modelo estático aplicado a uma realidade dinâmica, por isso deve ser constantemente revista e atualizada.

A entrevistada 06(pesquisadora) quando indagada sobre os critérios que devem nortear uma regionalização assim respondeu: *“Os critérios analíticos são três, “a especificidade do lugar, o trabalho e a população”. Eles devem ser observados em correspondência aos aspectos geográficos, históricos e culturais da cidade, o que implica na necessidade em estudar os fatores geográficos e históricos da vida desta cidade e da situação econômica de sua população (ocupações, salários, orçamentos familiares, nível cultura, etc.) ”.*

Sendo assim, quanto aos critérios propostos pela regionalização da SDU, verificou-se que não há qualquer menção na lei ou em qualquer outro documento analisado sobre esse aspecto, não sendo possível identificar expressamente diretrizes norteadoras dos recortes espaciais estabelecidos, nem muito menos a metodologia utilizada para a formulação dessa regionalização.

No entanto, percebe-se que os critérios estabelecidos pelas SDU'S são os mesmos propostos na regionalização das regionais administrativas de 1991: agrupamento de bairros, contiguidade espacial, posição geográfica e número de habitantes. Privilegiando os aspectos quantitativos sobre os qualitativos e também destoando da evolução urbana da cidade e do presente contexto pós-estatuto da cidade em face do que vem sendo adotado nas principais cidades brasileiras pesquisadas.

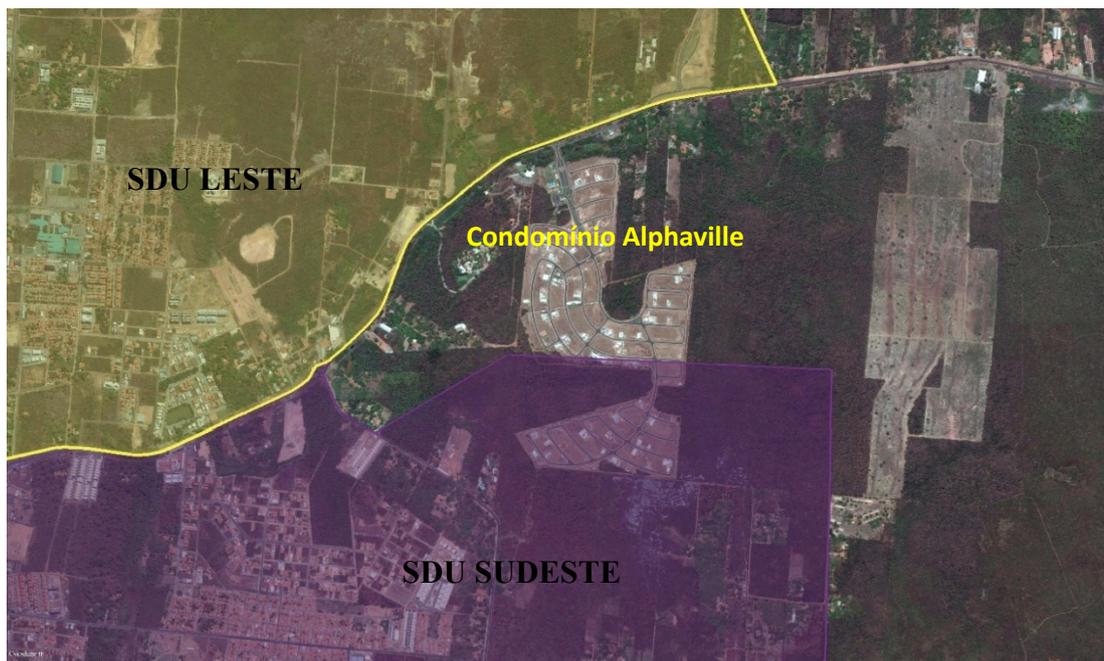
Note-se que as regiões Sudeste e Leste não sofreram qualquer alteração em relação às administrações regionais de 1991, tendo sido ampliado o recorte regional sul que tinha como limite a Avenida Getúlio Vargas, trecho urbano da BR 226, e passa a ter como limítrofe a Avenida Joaquim Ribeiro e a Avenida Higino Cunha, compreendendo assim vários bairros antes enquadrados como da regional Centro, dentre eles, vermelha, Redenção, Vila da paz, tabuleta, entre outros. Observe a figura (39)

conhecimento do território e das relações existentes, percepção do sentimento de pertencimento da população em relação ao seu território, formação histórico-territorial, acessibilidade a equipamentos e serviços públicos urbanos, entre outros. Tendo como diretrizes norteadoras: o cumprimento da função social da cidade, a descentralização e a democratização da gestão e do planejamento urbano.

O que se observa é que tais aspectos não são considerados na atual regionalização de Teresina, o que denota a necessidade de sua revisão. Uma vez que, tanto na regionalização das administrações regionais de 1991, quanto na regionalização das SDU's de 2000, prevalece como critério de delimitação espacial os aspectos quantitativos e físicos, o que se mostra insuficiente para desvendar a complexa realidade urbana teresinense. Provocando sérias distorções e tornando pouco efetiva a regionalização como instrumento de gestão e planejamento. Visto que a cidade planejada e regionalizada não reflete e não acompanhou as transformações socioespaciais da cidade real.

Um exemplo concreto da necessidade de o poder público acompanhar e estar atento a evolução urbana da cidade, pode ser percebido nas propagandas publicitárias de alguns empreendimentos imobiliários recém-lançados na capital. Tais empreendimentos localizam-se oficialmente na região Sudeste de Teresina e fazem alusão, em suas campanhas publicitárias, a essas áreas como áreas nobres da região Leste da cidade, demonstrando que a dinâmica dos agentes imobiliários tem uma lógica própria, não levando em consideração os limites tradicionais estabelecidos na regionalização oficial da cidade e acabam pressionando por mudanças até do perímetro urbano. Observe a figura (40).

Figura 40: Limite SDU Leste e SDU Sudeste



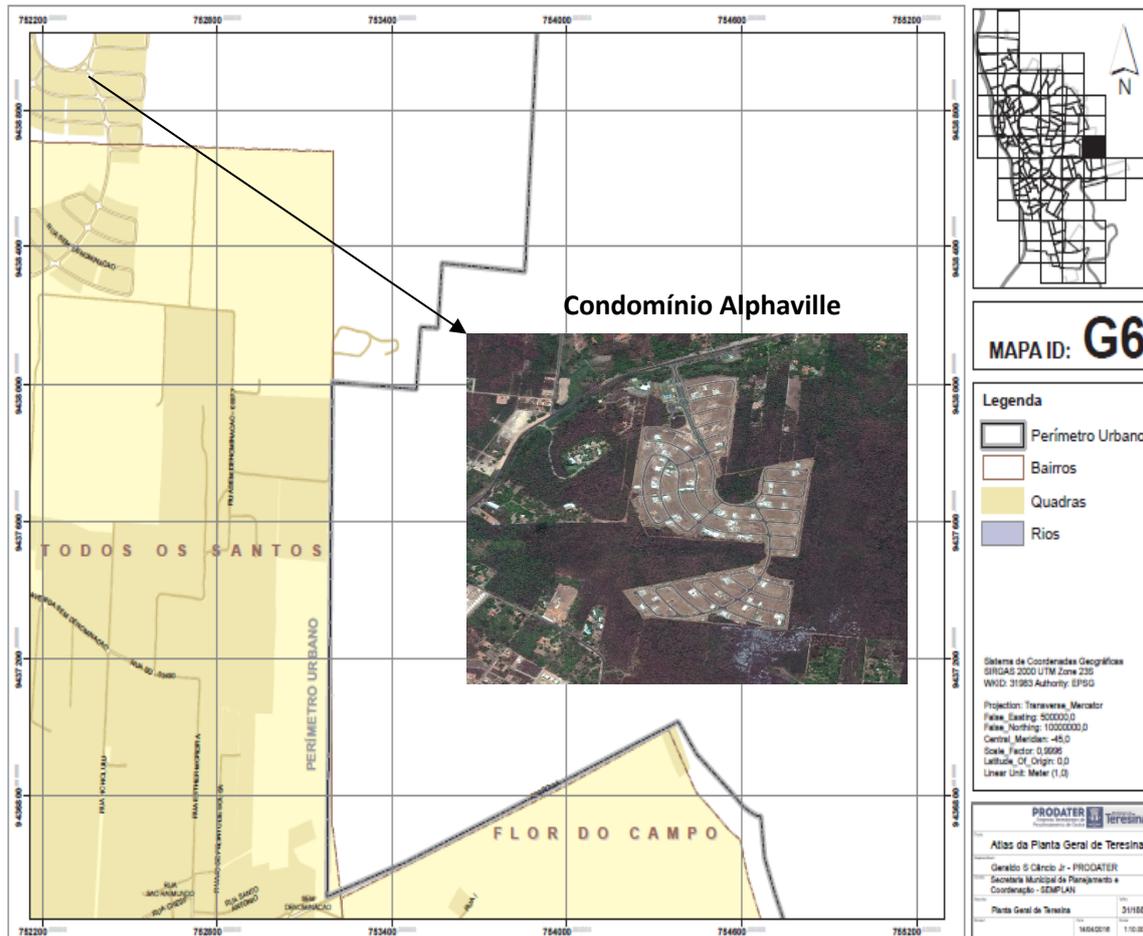
Fonte: Adaptado de Google maps (2016)

A figura mostra que a cidade real e suas dinâmicas avança sobre o limite do perímetro urbano e da própria regionalização da cidade planejada, carecendo de um olhar atento dos gestores para ordenar esses processos, procurando corrigir as distorções e as desigualdades criadas. Por isso é que Silva et al (2008, p.06) argumenta que:

A visão *em bloco* destas áreas dentro dos limites de cada regional pode não ser a mais adequada para perceber necessidades locais, subsidiar a ação, até o caso limite em que seja necessário pensar o desmembramento ou recomposição do território de algumas destas unidades

Note-se que em novembro de 2015, foi sancionada a lei N° 4.831, que alterou o perímetro urbano da capital, e acabou incorporando vários desses empreendimentos que se encontravam fora da área urbana de Teresina. Observe a figura a seguir (41).

Figura 41: Limite do perímetro Urbano Leste



Adaptado de PRODATER(2016)

Mesmo com o novo perímetro urbano agregando novas áreas a zona urbana da cidade como a acima retratado, verifica-se que há uma demora excessiva dos órgãos de gestão e planejamento urbano em atualizar a regionalização, visto que passados mais de seis meses dessa alteração até o momento não foi divulgado ou proposto qualquer mudança nos recortes espaciais. Tendo em vista que em 2013 já ocorreu alteração na lei de bairros, incorporando novos bairros, provavelmente, seria este o momento ideal, para além de incorporar essas novas áreas à regionalização, promover uma discussão sobre uma nova proposta de regionalização.

Verifica-se, portanto, que do ponto vista institucional, jurídico e de fato, coexistem em Teresina duas regionalizações, a das administrações regionais (AR) e das Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUS). A primeira subdivide a cidade em cinco regiões administrativas: Centro, Norte, Sul, Sudeste. Sendo esta é a mais utilizada pelos diversos órgãos municipais, estaduais e ou federais, inclusive pela iniciativa privada, pelos meios de

comunicação e pela população em geral. A segunda (SDUs) propõe o recorte da cidade em quatro regiões administrativas: Centro-Norte, Sul, Leste e Sudeste, sendo empregada apenas por uma parte dos órgãos municipais, para fins de descentralização de parte da estrutura administrativa, não tendo quase nenhuma efetividade na dinâmica socioespacial da cidade.

Comparando as regionalizações adotadas em âmbito nacional com a regionalização local. Percebe-se que enquanto na maioria das cidades pesquisadas as regionalizações foram revisadas para ampliar o número de recortes, Teresina foi a única, que reduziu o número de recortes espaciais para fins administrativos e de planejamento; passando de cinco em 1991 para quatro a partir de 2000, embora a sua população tenha praticamente duplicado nas últimas três décadas, ao mesmo tempo, o perímetro urbano da capital cresceu pressionado pelas demandas sociais e econômicas.

Portanto, essa retração dos recortes espaciais confronta não só com as transformações socioespaciais da cidade, mas também com os novos preceitos do planejamento urbano e gestão esculpidos na Carta Constitucional e no Estatuto da Cidade que apontam para a descentralização administrativa com forma de democratização da gestão e o cumprimento da função social da cidade.

Verifica-se que, mesmo havendo uma clara diferenciação do ponto de vista jurídico, epistemológico e das suas finalidades, prevalece ainda a utilização inadequada do termo “zona” como sinônimo de “região administrativa”. Não só no âmbito dos órgãos de planejamento urbano municipal assim como na mídia, no setor privado e até no meio acadêmico.

O que denota a relevância em se discutir os conceitos zona, zoneamento, região e regionalização no âmbito da cidade, mas também revela a ausência de geógrafos nessa discussão ou nos quadros funcionais da prefeitura de Teresina. Visto que desde os primórdios a política de planejamento urbano em Teresina parece ter ficado restrita a uma ou poucas áreas do conhecimento científico, notadamente aos arquitetos, urbanistas e engenheiros.

Foi possível verificar que os recortes estabelecidos tanto nas administrações regionais quanto nas SDU's, especialmente, no que se refere as delimitações espaciais das regionais Centro, Norte e Sul estão desconectados do contexto socioeconômico e histórico que moldaram essas regiões da cidade. Haja vista que desconsideram fatores e características socioespaciais essenciais que ao longo da evolução urbana da capital, contribuíram para delinear as diferentes realidades urbanas de Teresina. Tais como a importância das avenidas Miguel Rosa e Barão de Gurgueia, das BRs 316 e 226 e de bairros tradicionais como Tabuleta e Redenção na identificação do que popularmente se chama de “zona Sul”.

Por outro lado, como pode ser desconsiderado mais de um século de ações e intervenções estatais visando segregar o centro e as regiões norte e sul. E depois a própria gestão propõe a fusão entre esses recortes enquanto a realidade urbana de Teresina se tornou mais complexa e fragmentada. O que pode contribuir, inclusive para mascarar essa diferenciação espacial histórica e não para resolvê-la.

Essas distorções verificadas na delimitação espacial das regiões administrativas que destoam das reais condições e características da cidade, devem-se a dois fatores principais: os critérios escolhidos e o autoritarismo do planejamento urbano municipal. Note-se que as duas regionalizações, embora com diferentes recortes espaciais e denominações diferentes adotam os mesmos critérios. Prevalendo aspectos quantitativos e de posição geográfica, não sendo levado em conta aspectos socioeconômicos e as dinâmicas socioespaciais das comunidades compreendidas.

Dessa forma, ao impor esses recortes espaciais sem ouvir a coletividade, sem considerar as dinâmicas espaciais estabelecida pelos diversos agentes produtores do espaço urbano e seus impactos na evolução urbana da cidade, as regionalizações acabaram por comprometer sua efetividade e a própria descentralização objetivada, visto que um dos objetivos precípuos das regionalizações intraurbanas, ao nosso ver, é identificar disparidades para servirem de suporte, visando a correção das desigualdades espaciais existentes e não para provocá-las.

Embora a SDU's pregue a descentralização administrativa, as pesquisas apontaram no sentido de que esse órgão vem perdendo autonomia, principalmente após a reforma administrativa de 2013, quando passaram a ser subordinadas a SEMDUH. Além disso, percebeu-se que não há descentralização de poder decisório, as SDUs são órgãos executivos e não deliberativos. O que leva a concluir que, no máximo, o que ocorreu foi uma descentralização parcial da estrutura administrativa, principalmente no que diz respeito a execução e ou fiscalização de obras de infraestrutura urbana e serviços urbanísticos. Tendo em vista que vários serviços públicos importantes tem uma atuação independente das SDUs, inclusive adotando outras regionalizações.

É importante ressaltar que nenhuma das regionalizações está presente no plano diretor da cidade, denotando que ao contrário de várias outras cidades pesquisadas, a regionalização não faz oficialmente parte da política urbana da capital. Portanto, não é utilizada como instrumento de democratização da gestão e do planejamento como foi possível verificar em várias outras cidades, onde há planos regionais construídos com participação popular em suas

respectivas regiões administrativas, integrando-se ao plano diretor global, é o que ocorre em Belo Horizonte e Curitiba, por exemplo.

Dessa forma, não são promovidos debates ou discussões com a coletividade, no âmbito das administrações regionais para discutir seus problemas e necessidades. O que dificulta uma participação mais efetiva dos diversos seguimentos da sociedade nos destinos da cidade. Também se percebe que outros instrumentos de participação como o orçamento popular e os conselhos não são regionalizados e tem pouca efetividade na distribuição espacial das políticas públicas pelo território teresinense. Prevalecendo ainda práticas clientelistas, com liberação de obras e serviços principalmente para a base de apoio político da gestão e não conforme a necessidade.

Outro ponto importante, é a deficiência no acesso a informação sobre as diversas realidades locais. No site da SEMPLAN e PRODATER, predominam informações gerais sobre a cidade ou subdividas por temáticas ou bairros. Os mapas também são gerais ou por temas, não sendo disponibilizadas bases cartográficas. Em várias cidades pesquisadas as informações são disponibilizadas também de forma regionalizada, com amplo acervo digital disponível para download. Portanto, é preciso aprimorar a acessibilidade de informações como forma de dar suporte ao conhecimento pela coletividade, de sua realidade e como mecanismo de democratização da gestão, facilitando inclusive a pesquisa acadêmica.

Diante das dificuldades encontradas durante a pesquisa, para obtenção de informações, dados, acervo documental e bibliográfico sobre a regionalização, planejamento e a geografia urbana de Teresina, bem como para encontrar pessoas com a qualificação adequada que pudesse fornecer dados e informações confiáveis nos quadros da prefeitura de Teresina, torna-se essencial que a gestão municipal promova a formação de um corpo técnico fixo e transdisciplinar, inclusive com geógrafos e representantes dos diversos agentes produtores do espaço urbano teresinense, encarregando-os de discutir, formular, produzir, armazenar, organizar e coordenar a política urbana da capital, com uma estrutura física acessível a todos.

7.CONCLUSÃO

Considerando o objetivo central da pesquisa que é de analisar a regionalização oficial de Teresina em face dos pressupostos do planejamento e gestão urbanas pós-estatuto da cidade, tendo como parâmetro as transformações socioespaciais das últimas décadas e o comparativo com outras regionalizações intraurbanas, constata-se que os problemas e hipóteses levantadas foram plenamente satisfeitos, visto que os resultados mostraram que tanto a regionalização das SDUs como a das administrações regionais (ARs) estão incompatíveis com a atual realidade teresinense, o que nos leva a concluir que a cidade precisa de uma nova regionalização.

Tanto no que diz respeito à necessidade de um maior fracionamento dos recortes espaciais, elevando o número de regiões administrativas, como também quanto aos critérios propostos que devem considerar a complexidade do espaço urbano teresinense em suas múltiplas dimensões: geográficas, sociais, econômicas, culturais, históricas e ambientais. Além disso, verifica-se a necessidade de que a regionalização amplie suas finalidades para que possa servir como um instrumento de descentralização, democratização da gestão e do planejamento, buscando o cumprimento da função social da cidade.

Até a década de 1980, a regionalização intraurbana tinha um único objetivo que era o de servir a descentralização da estrutura administrativa das prefeituras municipais. No entanto, o período pós-estatuto da cidade representa um marco para o papel das regiões administrativas urbanas, que embaladas pelo ideário reformista ganham novas atribuições, o que eleva a importância desse instrumento na política urbana brasileira.

Dessa forma, constatou-se duas tendências no que diz respeito à regionalização intraurbana. A primeira refere-se à tendência para um maior fracionamento do espaço urbano, visando, dar maior capacidade de gestão e resolutividade aos problemas e demandas da cidade. Por isso, várias cidades fizeram revisões em sua regionalização, no sentido de aumentar o número de regiões administrativas, objetivando acompanhar o crescimento urbano e o contexto pós-estatuto da cidade.

Em pesquisa feita com as vinte cinco mais populosas cidades brasileiras, verificou-se que a maioria aumentou ou pelo menos manteve o número de regiões administrativas. Tome-se como exemplo Curitiba que em menos de dez anos saiu de oito para 10 regionais. Processos semelhantes ocorreram em Belo Horizonte, São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro, Porto Alegre, entre outras. No entanto, em Teresina a partir de 2000 com a criação das SDUs,

a prefeitura municipal propôs 04 regiões administrativas em substituição à regionalização de 1992, que possui cinco recortes regionais. Tendo sido a única cidade entre as vinte e cinco pesquisadas em que houve redução da quantidade de regionais administrativas.

Uma segunda tendência verificada durante essa pesquisa é a utilização da regionalização com outras finalidades além da clássica descentralização da estrutura administrativa das cidades. Analisando dezenas de regionalizações intraurbanas adotadas no período pós-estatuto da cidade, com destaque para Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre, foi possível elencar 07 novas funções ou finalidades desempenhadas pela regionalização no âmbito da cidade, são elas: 1) contribuir para identificação das disparidades socioeconômicas existentes 2) estimular o conhecimento e o diagnóstico das diferentes realidades urbanas, por gestores e pela coletividade, 3) descentralização e democratização do planejamento urbano, por meio da implantação de planos regionais conforme a região administrativa; 4) aperfeiçoar a aplicação dos recursos e políticas públicas em face das características socioeconômicas, culturais e ambientais de cada região administrativa; 4) reforçar a importância de instrumentos participativos como o orçamento popular e os conselhos municipais, desde que estes também sejam regionalizados; 5) Reforçar o sentimento de pertencimento da população para com seus recortes espaciais; 6) reduzir as desigualdades existentes no âmbito da cidade; 7) democratização da gestão e descentralização do poder decisório, conferindo maior autonomia aos gestores das regiões administrativas, inclusive orçamentária, para formulação, deliberação, aplicação e execução de serviços e políticas públicas, desde que respeitadas a efetiva participação popular e as diretrizes estabelecidas no plano diretor regional e global.

Outro aspecto verificado na pesquisa é de que, diante do contexto atual, a regionalização não pode ser imposta, autoritária, deve respeitar as particularidades e dinâmicas espaciais construídas historicamente pelas comunidades compreendidas pelos recortes que se pretende regionalizar. O que facilita a identidade da população com a regionalização e a torna mais efetiva e compatível com a realidade.

Quanto aos critérios delimitadores das regionalizações, considerando a complexa realidade urbana, estes devem ser multidimensionais, pautados em aspectos sociais, econômicos, geográficos, históricos, culturais, ambientais, entre outros. Não somente em critérios físicos ou de contiguidade espacial como ocorre em Teresina. Tome-se como exemplo Belo Horizonte, onde são considerados aspectos objetivos e subjetivos como:

indicadores sociais, contiguidade espacial, sentimento de pertencimento da população, coesão interna, mobilidade, entre outros.

Conforme foi constado nas pesquisas de campo e na análise documental, a cidade de Teresina convive oficialmente com duas regionalizações. Essa dualidade de regionalizações revela desorganização do planejamento urbano estatal, visto que criou a regionalização das SDUS em 2000, sobrepondo-se as administrações regionais de 1992, alterando apenas nomenclaturas e fundindo regiões administrativas, mantendo os critérios e a finalidade sem um aprofundamento técnico, sem ouvir os diversos setores da sociedade e, principalmente, sem perceber as mudanças da evolução urbana teresinense e muito menos observar o contexto nacional pós-estatuto da cidade e os bons exemplos como os que aqui foram enumerados.

Enquanto, em âmbito nacional a regionalização cresce em importância, sendo incluída no plano diretor e na política urbana das cidades, como estratégia espacial de gestão e planejamento, a exemplo de Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador, em Teresina a regionalização necessita de maior atenção por parte dos órgãos de gestão e planejamento urbano municipal, visto que é utilizada apenas de forma secundária, sem maiores cuidados no que diz respeito à metodologia, aos critérios e as finalidades propostas, o que se reflete nas distorções e problemas encontrados na organização espacial proposta pelo planejamento municipal.

Verificou-se que não há, portanto, uma estratégia espacial definida na política urbana teresinense, especialmente no tocante a regionalização, revelando a falta de efetividade das regionalizações postas. Isso acaba por denotar um descompasso entre a cidade planejada e a cidade real, fazendo com que Teresina nos últimos 30 anos, embora tenha passado por grandes transformações sociais, econômicas e espaciais, reduzisse o número de recortes espaciais da regionalização, enquanto as principais cidades brasileiras ampliaram o número de regiões administrativas. Por outro lado, nesse mesmo período, a regionalização em várias cidades, amparada nos preceitos da democratização da gestão e no cumprimento da função social da cidade ampliou o seu papel e sua importância na política urbana municipal, enquanto em Teresina nada foi modificado.

Em face dos preceitos elencados, constatamos que a regionalização oficial da cidade de Teresina, não está em consonância com a atual organização socioespacial da cidade, visto que apenas 04 regiões administrativas denotam serem insuficientes para atender as demandas crescentes da vigésima primeira maior cidade brasileira, que cresceu não só populacionalmente, mas também fisicamente e em complexidade socioeconômica. Ao mesmo

tempo mudaram os paradigmas que regem a gestão, o planejamento urbano e própria regionalização. O que leva a urgente necessidade de sua revisão.

A própria gestão municipal, por meio de alterações na legislação urbanística, vem acenando pela necessidade de mudança na organização espacial, haja vista que nos últimos dez anos a cidade passou por pelo menos duas mudanças em seu perímetro urbano, a última no final de 2015, assim como também houve alteração na lei de Bairros em 2013.

Não basta apenas que se mudem as nomenclaturas e a quantidade de recortes espaciais. É preciso uma mudança de concepção sobre o que é a regionalização e qual a sua importância no âmbito da cidade. Nesse sentido, espera-se que esse estudo tenha sido exitoso. Por isso, é que lançamos uma discussão inicial sobre uma nova regionalização para Teresina que esteja compatível com atual realidade teresinense e os atuais preceitos de gestão e planejamento urbano, especialmente os que se referem a descentralização, democratização da gestão e cumprimento da função social da cidade.

Por isso, foi apresentado nessa pesquisa um esboço ainda rudimentar de uma proposta de regionalização para Teresina e que necessita de maior aprofundamento. Nesse esboço apresenta-se um mapa com recortes espaciais de Teresina em nove regiões administrativas, que denominamos de regiões participativas urbanas (RPU). Portanto, acredita-se que a regionalização da cidade em unidades territoriais menores, potencializa a identificação das condições de vida em cada local; revela a desigualdade espacial existente na cidade, em termos de disponibilidade e acesso a bens e serviços urbanos, sociais, culturais e econômicos, bem como aponta as áreas mais carentes de investimentos públicos, facilitando a análise e a avaliação das políticas públicas intraurbanas.

No entanto, apesar da necessidade constada de que é preciso aumentar o número de recortes espaciais para atender as demandas da cidade, em nada adianta a quantidade de regiões administrativa se não houver uma mudança qualitativa, na concepção e na finalidade proposta, que para esse pesquisador não pode ser outro se não o de promover maior justiça social.

Contata-se também nessa pesquisa, que os termos “zona” e “região” são empregados como sinônimos e de forma aleatória pelos diversos setores da sociedade teresinense, inclusive no meio acadêmico. Ocorre que suas finalidades, como instrumentos de planejamento urbano, são completamente distintas, embora complementares. As regiões são empregadas no âmbito da cidade de Teresina, normalmente, para designar os recortes espaciais definidos pela ação governamental, visando descentralização administrativa, tendo

inclusive embasamento legal, que estabelecem as regiões administrativas da cidade: Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro ou Centro-norte, Sul, Sudeste e Leste.

Além disso, as regiões administrativas no âmbito da cidade, também possuem um arcabouço teórico e epistemológico, visto que nascem do conceito de “regiões de planejamento” proposto pela Nova Geografia na década de 1960, como um tipo de regionalização voltada para o planejamento urbano e regional.

Por outro lado, as “zonas” designam os recortes territoriais definidos e normatizados em face do zoneamento, visando controlar e orientar as formas de uso e ocupação do solo urbano, como as zonas especiais de interesse social (ZEIS), ou as zonas comerciais ou as zonas residenciais. Constituem-se no instrumento de planejamento urbano mais antigo e utilizado no país. Tendo como arcabouço teórico e epistemológico o urbanismo moderno que se difundiu mundialmente, principalmente a partir da década de 30, com a carta de Atenas. Período esse em que também esse termo passou a ser utilizado em Teresina e em várias outras cidades brasileiras, como a solução para o ordenamento urbano.

Provavelmente, essa antecedência, difusão e importância dada ao zoneamento urbano, inclusive em Teresina, seja a origem da confusão que se faz no uso desses termos ainda hoje. Portanto, não se trata de discutir qual o melhor termo ou instrumento, trata-se de definir em qual situação ou com qual finalidade cada um deve ser empregado. Desse modo, a utilização do termo “zona” para se referir aos recortes espaciais administrativos da cidade mostra-se inadequada, sendo correto o uso, pelas razões já expostas, do termo “região”.

8.REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. O estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. São Paulo: Edusp, 1994, p. 199-322.

ARAÚJO, Maria Mafalda Balduino. Cotidiano e pobreza: os impasses da sobrevivência em Teresina (1877 - 1914). Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 1995.

BRANDÃO, Wilson de Andrade. In: Piauí: Formação-Desenvolvimento- Perspectivas.org. SANTANA, R.N. Monteiro de. Teresina. Haley, 1995. 462p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de out. 1988.

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

BRAZ, Ângela M. N. **Entre rios: a modernização e o crescimento da cidade de Teresina (1889-1940)**. 2011. 425 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

_____. **Planejamento e fundação da primeira cidade no Brasil Império**. Cadernos do PROARQ, FAU-UFRJ, n. 18, p.216-236, jul 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. São Paulo: EDUSP (Editora da Universidade de São Paulo), 1994 . p. 390.

_____. A "Geografia Urbana" como disciplina: uma abordagem possível - **Revista do Departamento de Geografia – USP**, Volume Especial 30 Anos (2012), p.92-111.

_____. Repensando a Geografia Urbana. I Simpósio Nacional de Geografia Urbana. 1989. São Paulo. <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/viewFile/47117/50838>. Acesso em janeiro de 2015

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUSA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs). **A Produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto. 2011.

CASTELO BRANCO, Antonio F. Vilarinho. **A Ação do Estado e do Mercado Imobiliário no Processo de Segregação Sócioespacial em Bairros da Zona Leste de Teresina**. 2012. 173f. Tese (Doutorado) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Universidade Estadual Paulista . Rio Claro – SP. 2012.

COELHO NETO, Agripino Souza. “*A Política de Irrigação e a Reestruturação Regional do Vale do São Francisco*.” In: FONSECA, Antônio Ângelo Martins; BRITO, Cristóvão; LÉDA, Renato. (Orgs.) **Dinâmica da Reestruturação do Espaço Local e Regional do Estado da Bahia**. Salvador: JM Gráfica e Editora, 2010.

CORREA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 4. ed. São Paulo: Editora Ática, 1995.

_____. **Região e Organização Espacial**. São Paulo: Ática, 2000.

CHAVES, Joaquim Raimundo Ferreira. **Teresina: Subsídios para a História do Piauí**. Fundação Cultural Monsenhor Chaves. Teresina. p.188. 1994.

DANTAS, Fagner. **Planejamento Urbano e Regionalização: indicações a partir da análise de experiências práticas**. Campinas. ANPEGE. 2013.

D'ALENCASTRE, José Martins Pereira. Memoria chronologica, histórica e corographica da Província do Piauí. **Revista do Instituto Geográfico e Histórico Brasileiro**, Rio de Janeiro, t. XX, p. 5-165, 1º trimestre de 1857.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FAÇANHA, Antônio Cardoso. A evolução urbana de Teresina: passado, presente e ... In: **Carta CEPRO**, Teresina, v. 22, n. 1, p. 59-69, jan./jul. 2003.

_____. **A Evolução Urbana de Teresina: Agentes processos e formas espaciais da cidade**. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1998.

_____. Planejamento estratégico e mercado urbano: Teresina em questão. In: LIMA, Antonia J. de. **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007b. p. 199-212.

FARIAS, Francisco Pereira de. **A questão da hegemonia regional: Piauí**. Teresina-PI, (1960-2000). Informe econômico nº 26.2009.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A Reforma Urbana, o Estatuto da Cidades e os Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, CHRISTOVÃO, Ana Carolina, NOVAES Patrícia Ramos(orgs). **Políticas públicas e direito à cidade** : programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles : IPPUR/UFRJ, 2011. p.45-52

GIL. Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. 12. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

GONÇALVES, Hortência de Abreu. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: Avercamp. 2005.

GOOGLE EARTH. **Imagens de Teresina 2015**. Disponível em: <<http://www.google.earth.com.br/>>. Acesso em: 05 out. 2015.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. A MOBILIDADE DAS FRONTEIRAS: inserções da Geografia na crise da modernidade. Belo Horizonte. editora UFMG. 2006. p.260-315

HAESBAERT, Rogerio. Região, diversidade territorial e globalização. **Geographia**: revista da Pós-Graduação em Geografia da UFF, Niterói, 1999. Ano I, n. 1, p. 15-39.

_____. **Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico-População.** 2010. Disponível em: < <http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. **Geociências Bases Cartográficas em *Shapefiles*.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default.shtm>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. **Região de influência das cidades- REGIC.** 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: 12 set. 2012.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Carta de Atenas (1933).** Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

LACOSTE, Yves. **A Geografia – isso serve, em primeiro lugar para fazer guerra.** Tradução Maria Cecília França – Campinas-SP: Papirus, 1988.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** São Paulo: Moraes, 1991

LENCIONI, Sandra. **Observações sobre o conceito de cidade e urbano.** GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, nº 24, p. 109-123, 2008.

LIMA, Antonia J. de. Planos diretores e os dilemas da governança urbana no Brasil. **Textos e contextos.** Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 362-375, 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/11837/8643>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD, Ester et al. **Brasil Século XXI: por uma nova regionalização.** São Paulo: Max Limonad, 2004. p.54-66.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, S. Prefácio. In: **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 7-13.

MUNFORD, A. **Cidade na História – suas origens, transformações e perspectivas.** São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NABUCO, Ana Luiza; FERREIRA, Rodrigo Nunes; ALMEIDA, Maria Cristina de Mattos. **Territórios de gestão compartilhada na cidade de Belo Horizonte: descrição da metodologia**

utilizada e perspectiva de uso da nova regionalização. **Revista da CEDEPLAR** (UFMG). <http://web.cedeplar.ufmg.br/>. Lagoinha-MG, v. 63, n. 4, p. 1-11, 2011.

OLIVEIRA, Felipe Mendes in: Piauí: formação-Desenvolviemnto- Perspectivas.org.
SANTANA, R.N. Monteiro de. Teresina.Haley,1995.462p.

PEREIRA, P. C. X. P. Cidade: sobre a importância de novos modos de falar e pensar as cidades. In: Bresciani, Maria Stella. **Palavras da Cidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2001, p. 261-284.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REBELO, E. M. de C. G. **Processo de organização político-administrativo do espaço do Piauí**. Mimeo. s.d.

_____. E. M. de C. G. **A urbanização no Piauí**. 2000.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério & MOREIRA, Ruy (Org.). **Brasil século XXI: Por uma regionalização? Processos, Escalas, Agentes**. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 194-212.

ROLNIK, R. **A cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade São Paulo**. Ed.3. São Paulo: Studio Nobel, 2003.

_____. (Coord.). **Regulação Urbanística e Solo Urbano para Habitação de Interesse Social** - a experiência dos municípios paulistas na década de 90. Relatório de pesquisa FAPESP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**, São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec. 1988.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico científico informacional**. São Paulo: Hucitec. 1994.

SILVA, José Borzacchiello da (org). **A cidade e o urbano: temas para debates**. Fortaleza: EUFC,1997.

SILVA, J. R. F. **Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo**. 2014. 297 f. Dissertação de mestrado | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA FILHO, Olavo Pereira da. **Carnaúba, pedra e barro na Capitania de São José do Piauí**. Belo Horizonte. ed do Autor, 2007.

SILVA, Harley; AMARAL, Pedro V. M.; SIMÕES, Rodrigo F. **Vários Horizontes: infraestrutura, habitação e regionalização na capital mineira**. Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, vol. 06, n. 2, pp. 66-90, 2012

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SJOBORG, Gideon. Origem e evolução das cidades. In: DAVIS, Kingsley et al. **Cidades: a urbanização da humanidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972. p. 36-55.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A Análise Urbana na Obra de Milton Santos**. 1996.

TALASKA, Alcione. **Região e Regionalização: revisão conceitual e análise do processo de reconfiguração fundiária e de alteração do uso da terra na região do corede norte/RS**. 2011. CAMINHOS DE GEOGRAFIA - revista on line <http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>

TERESINA. Lei orgânica do município de Teresina de 1991. CAPÍTULO VIII DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-teresina-pi>. Acesso em: 20 de outubro de 2014.

_____. Lei nº2114 de 1992. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-teresina-pi>. Acesso em: 15 dezembro de 2014.

_____. Lei nº2960 de 2000. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-teresina-pi>. Acesso em: 15 dezembro de 2014.

_____. Lei complementar nº 3560 de 2006. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/lei-organica-teresina-pi>. Acesso em: 15 dezembro de 2014.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano de Desenvolvimento Local Integrado**, 1969.

_____. **Plano Estrutural de Teresina**, 1977.

_____. **II Plano Estrutural de Teresina**, 1988.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **Teresina: Agenda 2015– Plano de Desenvolvimento Sustentável**. Teresina, 2002.

_____. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral/ SEMPLAN. **Planos diretores**. Prefeitura Municipal de Teresina, Teresina, 2002. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/planos-diretores-3>. Acesso em: 12 out. 2015.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. *Dois séculos de pensamento sobre a cidade*. Ilhéus: Editus, 1999.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, p. 1-54, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de Hoje**. Campo Grande, p. 1-16, 2000. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br>>. Acesso em: 17 out. 2015.

APÊNDICES



APÊNDICE A – Carta de Apresentação da Pesquisa

Prezado(a)

Somos do Programa de Pós-Graduação em Geografia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e gostaríamos de solicitar autorização para convidar _____ para participar da pesquisa: **“REGIONALIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA: A CIDADE PLANEJADA E A CIDADE REAL”** sob responsabilidade do mestrando Fredson Anderson Brito de Castro e orientação da Prof^o Dr. Antonio Cardoso Façanha. O objetivo do estudo consiste em analisar a regionalização oficial da cidade de Teresina, à luz do planejamento e da gestão urbana, considerando seus pressupostos, conceitos, critérios e implicações diante da atual organização socioespacial do município.

Acrescentamos ainda que os dados coletados serão utilizados para fins acadêmico-científicos e tratados de maneira sigilosa, sem que haja exposição dos participantes

Os resultados da pesquisa serão apresentados, caso haja interesse, após a defesa da dissertação de mestrado. Agradecemos desde já a sua colaboração e nos colocamos à disposição para maiores esclarecimentos.

Fredson Anderson Brito de Castro
(Mestrando)

Prof^o Dr Antonio Cardoso Façanha
(Professor – Orientador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPI)

- *Fredson Anderson Brito de Castro* – Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Email: fredcastro33@hotmail.com
- Prof^o Dr Antonio Cardoso Façanha – Pesquisador responsável. Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPI. Email: facanha@ufpi.edu.br



APÊNDICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO I: GESTÃO E PLANEJAMENTO URBANO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA (PPGGEO)
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA

Prezado(a) Senhor(a)

Tem esta o objetivo de convidá-lo (a) a participar da pesquisa intitulada **REGIONALIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA: A CIDADE PLANEJADA E A CIDADE REAL** desenvolvida por Fredson Anderson Brito de Castro, discente do curso de Mestrado Acadêmico em Geografia da Universidade Federal do Piauí (UFPI), sob supervisão da Prof^o. Dr. Antonio Cardoso Façanha. Peço a sua colaboração no sentido de fornecer as informações requeridas neste roteiro, a qual será fonte de pesquisa para a dissertação em andamento. As perguntas elencadas a seguir estão relacionadas à temática em questão e servirão somente para fins acadêmico-científicos. Seu nome ficará em sigilo. Antecipadamente, agradecemos a sua colaboração.

Atenciosamente,
Fredson Anderson Brito de Castro
Teresina/ 2015

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO I: GESTÃO E PLANEJAMENTO URBANO

1. De acordo com seu entendimento, os órgãos de planejamento e gestão da cidade de Teresina estão acompanhando as atuais tendências nacionais de planejamento e gestão urbanas? Por que?

2. Em sua opinião, qual a importância da regionalização de uma cidade?

3. Quanto a gestão e o planejamento urbano, especialmente, no que diz respeito a regionalização e a descentralização administrativa da cidade, você considera mais adequado a utilização do termo região ou zona? Justifique.

4. No âmbito da prefeitura municipal de Teresina, é possível identificar duas regionalizações: a das SDU's (centro-norte/sul/leste/sudeste) e a regionalização estabelecida na lei orgânica do município de 1991 (norte/sul/leste/sudeste/centro). Qual dessas regionalizações, atualmente, é a mais adotada pela prefeitura para fins de gestão e planejamento urbano? Por quê?

5. Que critérios ou aspectos nortearam a escolha por essa regionalização da cidade?

6. Na sua opinião, essas regionalizações de Teresina estão condizentes com a atual dinâmica socioeconômica e espacial da cidade? Por quê?

7. Qual a importância das SDU'S para a gestão e o planejamento urbano da cidade?

8. Existem ações integradas entre as SDU'S? E em relação aos outros órgãos do município, existem ações integradas? Em caso afirmativo, dê exemplos?

9. Que dificuldades as SDU's encontram para realizar as suas ações?

10. Na sua opinião, a cidade Teresina deveria ter mais ou menos Regiões administrativas em relação as atuais? Justifique?

Observações:



APÊNDICE C– ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO II: MOVIMENTOS SOCIAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
 CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
 PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA (PPGGEO)
 CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA

Prezado(a) Senhor(a) _____

Tem esta o objetivo de convidá-lo (a) a participar da pesquisa intitulada **REGIONALIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA: A CIDADE PLANEJADA E A CIDADE REAL** desenvolvida por Fredson Anderson Brito de Castro, discente do curso de Mestrado Acadêmico em Geografia da Universidade Federal do Piauí (UFPI), sob supervisão da Prof^o. Dr. Antonio Cardoso Façanha. Peço a sua colaboração no sentido de fornecer as informações requeridas neste roteiro, a qual será fonte de pesquisa para a dissertação em andamento. As perguntas elencadas a seguir estão relacionadas à temática em questão e servirão somente para fins acadêmicos-científicos. Seu nome ficará em sigilo. Antecipadamente, agradecemos a sua colaboração.

Atenciosamente,
 Fredson Anderson Brito de Castro
 Teresina/ 2015

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO II: MOVIMENTOS SOCIAIS

1. De acordo com seu entendimento, os órgãos de planejamento e gestão da cidade de Teresina estão acompanhando as atuais tendências nacionais de planejamento e gestão urbanas? Por que?
2. Quanto a gestão e o planejamento urbano, especialmente, no que diz respeito a regionalização e a descentralização administrativa da cidade, você considera mais adequado a utilização do termo região ou zona? Por quê?
3. Em sua opinião, qual a importância da regionalização de uma cidade?
4. Na sua opinião, que critérios devem nortear um processo de regionalização oficial da cidade?
5. No âmbito da prefeitura municipal de Teresina, é possível identificar duas regionalizações: a das SDU'S (centro-norte/sul/leste/sudeste) e a regionalização estabelecida na lei orgânica do município de 1991 (norte/sul/leste/sudeste/centro). Qual dessas regionalizações essa instituição adota? Por quê?
6. Na sua opinião, essas regionalizações oficiais de Teresina estão condizentes com a atual dinâmica socioeconômica e espacial da cidade? Por que?
7. Na sua opinião, a cidade Teresina deveria ter mais ou menos Regiões administrativas (zonas)? Por que?
8. Que tipo de relações essa instituição/associação mantém com a SDU?
9. As SDU's tem atendido as reivindicações do movimentos sociais (associações de moradores)?
10. Quando não atendem, que mecanismos são utilizados pelos movimentos sociais (associações de moradores)?
11. Na sua opinião, as SDU's tem promovido maior descentralização administrativa e democratização da gestão pública em Teresina? Justifique sua resposta.



12. No âmbito da cidade de Teresina, essa instituição (associação de moradores) possui uma atuação regionalizada? Em caso afirmativo, em qual região ou zona da cidade predomina a atuação dessa instituição?



APÊNDICE D – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO III: SETOR PRIVADO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA (PPGGEO)
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA

Prezado (a) Senhor(a) _____

Tem esta o objetivo de convidá-lo (a) a participar da pesquisa intitulada **REGIONALIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA: A CIDADE PLANEJADA E A CIDADE REAL** desenvolvida por Fredson Anderson Brito de Castro, discente do curso de Mestrado Acadêmico em Geografia da Universidade Federal do Piauí (UFPI), sob supervisão da Prof^o. Dr. Antonio Cardoso Façanha. Peço a sua colaboração no sentido de fornecer as informações requeridas neste roteiro, a qual será fonte de pesquisa para a dissertação em andamento. As perguntas elencadas a seguir estão relacionadas à temática em questão e servirão somente para fins acadêmicos-científicos. Seu nome ficará em sigilo. Antecipadamente, agradecemos a sua colaboração.

Atenciosamente,
Fredson Anderson Brito de Castro
Teresina/ 2015

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO III: SETOR PRIVADO

1. Na sua opinião, os órgãos de planejamento e gestão da cidade de Teresina estão acompanhando as atuais tendências nacionais de planejamento e gestão urbanas? Por que?
2. Quanto a gestão e o planejamento urbano, especialmente, no que diz respeito a regionalização e a descentralização administrativa da cidade, você considera mais adequado a utilização do termo região ou zona? Por que?
3. Na sua opinião, qual a importância da regionalização de uma cidade?
4. Na sua opinião, que critérios devem nortear um processo de regionalização oficial da cidade?
5. No âmbito da prefeitura municipal de Teresina, é possível identificar duas regionalizações: a das SDU's (centro-norte/sul/leste/sudeste) e a regionalização estabelecida na lei orgânica do município de 1991(norte/sul/leste/sudeste/centro). Qual dessas regionalizações essa empresa adota? Por que?
6. Na sua opinião, essas regionalizações oficiais de Teresina estão condizentes com a atual dinâmica socioeconômica e espacial da cidade? Por que?
7. Na sua opinião, a cidade Teresina deveria ter mais ou menos Regiões administrativas (zonas)? Por que?
8. Na sua opinião, qual a região (zona) da cidade possui melhor infraestrutura ? e qual e a região/zona é a mais carente de infraestrutura e políticas públicas? Por que?
9. No âmbito da cidade de Teresina, essa instituição/empresa possui uma atuação regionalizada? Em caso afirmativo, em qual região ou zona da cidade predomina a atuação dessa instituição? Por que?



APÊNDICE E – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO IV: PESQUISADORES

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
 CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
 PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA (PPGGEO)
 CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA

Prezado(a) Senhor(a) _____

Tem esta o objetivo de convidá-lo (a) a participar da pesquisa intitulada **REGIONALIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA: A CIDADE PLANEJADA E A CIDADE REAL** desenvolvida por Fredson Anderson Brito de Castro, discente do curso de Mestrado Acadêmico em Geografia da Universidade Federal do Piauí (UFPI), sob supervisão da Prof^o. Dr. Antonio Cardoso Façanha. Peço a sua colaboração no sentido de fornecer as informações requeridas neste roteiro, a qual será fonte de pesquisa para a dissertação em andamento. As perguntas elencadas a seguir estão relacionadas à temática em questão e servirão somente para fins acadêmicos-científicos. Seu nome ficará em sigilo. Antecipadamente, agradecemos a sua colaboração.

Atenciosamente,
 Fredson Anderson Brito de Castro
 Teresina/ 2015

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO IV: PESQUISADORES

1. Na sua opinião, os órgãos de planejamento e gestão da cidade de Teresina estão acompanhando as atuais tendências nacionais de planejamento e gestão urbanas? Por que?

2.Quanto a gestão e o planejamento urbano, especialmente, no que diz respeito a regionalização e a descentralização administrativa da cidade, você considera mais adequado a utilização do termo região ou zona? Por que?

3. Na sua opinião, qual a importância da regionalização de uma cidade?

4. Na sua opinião, que critérios devem nortear um processo de regionalização oficial da cidade?

5. No âmbito da prefeitura municipal de Teresina, é possível identificar duas regionalizações: a das SDU`S(centro-norte/sul/leste/sudeste) e a regionalização estabelecida na lei orgânica do município de 1991(norte/sul/leste/sudeste/centro). Qual dessas regionalizações você considera? Por que?

6.Na sua opinião, essas regionalizações oficiais de Teresina estão condizentes com a atual dinâmica socioeconômica e espacial da cidade ? Por que?

7. Na sua opinião, a cidade Teresina deveria ter mais ou menos Regiões administrativas(zonas)? por que?

8. Como você avalia o trabalho realizado pelas SDU`S?

09.Na sua opinião, as SDUS tem promovido maior descentralização administrativa e democratização da gestão pública em teresina?por que?

10. Na sua opinião, qual a região(zona) da cidade possui melhor infraestrutura ? e qual e a região/zona é a mais carente de infraestrutura e políticas publicas? Por que?



APÊNDICE F – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO V: LEGISLATIVO/JURÍDICO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA (PPGGEO)
CURSO DE MESTRADO EM GEOGRAFIA

Prezado(a) Senhor(a) _____

Tem esta o objetivo de convidá-lo (a) a participar da pesquisa intitulada **REGIONALIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM TERESINA: A CIDADE PLANEJADA E A CIDADE REAL** desenvolvida por Fredson Anderson Brito de Castro, discente do curso de Mestrado Acadêmico em Geografia da Universidade Federal do Piauí (UFPI), sob supervisão da Prof^o. Dr. Antônio Cardoso Façanha. Peço a sua colaboração no sentido de fornecer as informações requeridas neste roteiro, a qual será fonte de pesquisa para a dissertação em andamento. As perguntas elencadas a seguir estão relacionadas à temática em questão e servirão somente para fins acadêmicos-científicos. Seu nome ficará em sigilo. Antecipadamente, agradecemos a sua colaboração.

Atenciosamente,
Fredson Anderson Brito de Castro
Teresina/ 2015

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GRUPO V: LEGISLATIVO/JURÍDICO

1. Em sua opinião, os órgãos de planejamento e gestão da cidade de Teresina estão acompanhando as atuais tendências nacionais de planejamento e gestão urbanas? Por quê?

2. Quanto a gestão e ao planejamento urbano, especialmente, no que diz respeito a regionalização (divisão administrativa) e a descentralização administrativa da cidade, você considera mais adequado a utilização do termo região ou zona? Por quê?
3. Em sua opinião, qual a importância da regionalização de uma cidade?
4. Que critérios devem nortear um processo de regionalização oficial da cidade?
5. No âmbito da prefeitura municipal de Teresina, é possível identificar duas regionalizações: a das SDU's (centro-norte/sul/leste/sudeste) e a regionalização (administrações regionais) estabelecida na lei orgânica do município de 1991 (norte/sul/leste/sudeste/centro). Qual dessas regionalizações você leva em consideração? Por quê?
6. Essas regionalizações oficiais de Teresina estão condizentes com a atual dinâmica socioeconômica e espacial da cidade? Por que?
7. Em sua opinião, a cidade Teresina deveria ter mais ou menos Regiões administrativas (zonas)? Por que?
8. Existe, no âmbito legislativo, alguma proposta com relação a regionalização da cidade?
9. Como você avalia o trabalho realizado pelas SDU'S?
10. Em sua opinião as SDUS's têm promovido maior descentralização administrativa e democratização da gestão pública em Teresina? Por quê?
11. Qual a região (zona) da cidade possui melhor infraestrutura? E qual é a região/zona que é a mais carente de infraestrutura e políticas públicas? Por que?
12. No âmbito da cidade de Teresina, você possui uma atuação regionalizada? Em caso afirmativo, em qual região ou zona da cidade predomina a sua atuação? Por que?