

VI Semana Acadêmica de Pesquisa, Inovação e Extensão da UEMASUL
07 a 09 de novembro de 2023- Imperatriz - MA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS-TERRITORIAIS E REGIMES URBANOS:
UM ESTUDO DO PROCESSO DE VERTICALIZAÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS
E COMÉRCIO EM IMPERATRIZ (MA)**

TIAGO DA SILVA ANDRADE; KEILHA CORREIA DA SILVEIRA¹

AFILIAÇÃO

¹Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão-UEMASUL–Centro de Ciências Humanas Sociais e Letras-CCHSL- R. Godofredo Viana, 1300 – Centro- CEP: 65901- 480.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar como o espaço urbano é gerenciado, considerando as complexas dinâmicas de poder que permeiam a configuração das cidades. Esse exame se concentra particularmente no contexto da criação de cadeias de valor por meio de novas formas de colaboração e competição, elementos cruciais para entender a governança urbana contemporânea. Essa análise se desenvolve à luz da Constituição de 1988, que foi um marco significativo na descentralização do poder no Brasil, conferindo maior autonomia aos municípios e estimulando novas práticas na configuração da governança do espaço urbano. Nesse contexto, o estudo busca estabelecer uma interligação entre as questões do espaço urbano, na compreensão das características dos arranjos institucionais-territoriais e da teoria analítica dos regimes urbanos. Esse enfoque permite examinar, de forma abrangente, os fatores que impulsionam a dinâmica econômica, política e social nas cidades. A pesquisa busca realizar uma análise qualitativa por meio da metodologia de estudo de caso, para uma análise da governança da segunda maior cidade do Maranhão, Imperatriz/MA, com foco específico no processo de verticalização do setor de serviços e comércio. Durante a pesquisa, foram investigadas as dinâmicas das coalizões institucionais que influenciam o planejamento e a gestão urbana, identificando seus principais atores (público e privada), estratégias de decisão e impactos sobre o crescimento da cidade. Os resultados desse estudo revelaram a identificação de 10 edifícios que se enquadram nos critérios de análise, embora nem todos tenham possibilitado uma investigação detalhada das características das articulações e coalizões presentes. Entretanto, em alguns casos, foi possível identificar coalizões que exerceram influência notável sobre o crescimento urbano da cidade média de Imperatriz. Essa análise proporciona uma compreensão mais abrangente das dinâmicas urbanas e da governança em cidades brasileiras, contribuindo para o entendimento das forças que impulsionam o desenvolvimento e a transformação dos espaços urbanos no contexto atual.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Urbana; Gestão Pública e Privada; Coalizões.

VI Semana Acadêmica de Pesquisa, Inovação e Extensão da UEMASUL
07 a 09 de novembro de 2023- Imperatriz - MA

INTRODUÇÃO

Após a democratização e a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu uma abrangente reforma política-administrativa em todas as esferas de governo. Como observou Farah (2000), esse movimento incentivou o engajamento dos governos municipais tanto em políticas sociais quanto em iniciativas econômicas, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento local. Essa nova configuração político-administrativa levou em conta as especificidades das realidades locais e resultou em diferentes formas de governança.

Essa nova perspectiva de governança para Farah (2000) pressupõe a necessidade de promover canais de comunicação efetiva com diferentes atores governamentais e não-governamentais e consolidar parcerias estratégicas. De acordo com Leal (2011), essa ativa colaboração entre o público e o privado na gestão urbana é evidenciada nos modelos de empreendedorismo urbano, onde as cidades desempenham um papel central em parceria com o setor privado na administração de seus territórios e processos de governança.

Rolnik (2015) enfatiza que as parcerias público-privadas são cada vez mais utilizadas na modernização da infraestrutura urbana. Nessa perspectiva, Gomide e Pires (2014) explicam que essas parcerias operam em arranjos institucionais, que consistem em regras específicas que regulam as interações econômicas e políticas dos agentes.

Dentro desse enfoque, uma maneira de compreender a dinâmica urbana é por meio da utilização da teoria analítica dos regimes urbanos. Segundo Clementino et al. (2016), os regimes urbanos abrangem a interseção de três elementos: o poder, o crescimento socioeconômico e a dinâmica das cidades. Essa abordagem visa analisar como o poder político e econômico se articulam na governança urbana, envolvendo a participação de diversos agentes da sociedade dentro de um determinado espaço urbano, incluindo a formação de coalizões entre esses atores.

Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivo compreender a configuração dos arranjos institucionais e os regimes urbanos presentes na cidade de Imperatriz, em particular no mercado imobiliário com foco na verticalização do setor de comércio e serviços.

METODOLOGIA

A pesquisa adotou o estudo de caso como método de pesquisa com abordagem qualitativa, tendo a cidade de Imperatriz (MA) como recorte espacial e o processo de verticalização do setor de comércio e serviços como objeto de estudo. A base teórica da

VI Semana Acadêmica de Pesquisa, Inovação e Extensão da UEMASUL
07 a 09 de novembro de 2023- Imperatriz - MA

pesquisa abordou conceitos como arranjos institucionais-territoriais, regimes urbanos, governança, a partir de autores como França (2019), Souza (2005), Farah (2000), Silva, Clementino e Almeida (2017), Pimentel Neto (2017), Harvey (2011), Gonçalves (2005), Leal (2011), dentre outros.

Trata-se de uma pesquisa pautada na leitura dos arranjos institucionais e regimes urbanos materializados na construção de edifícios comerciais na cidade. Para alcançar tal objetivo geral foram traçados os seguintes objetivos específicos: mapeamento dos edifícios comerciais em Imperatriz (MA); identificação e caracterização dos sujeitos; interpretação dos arranjos institucionais e regimes urbanos.

Quanto aos procedimentos metodológicos, foram utilizados: revisão bibliográfica e documental, coleta de dados secundários, observação direta, entrevista. Os dados coletados referem-se aos edifícios comércio e serviços (mapeamento, registro iconográfico, caracterização), os empresários (identificação e caracterização) e as relações entre os empresários e o poder público.

Identificou-se edifícios de serviços e comércio verticais em Imperatriz, classificando-os com base em critérios como estruturas com mais de 5 andares com elevador, bem como edifícios que, embora não atendessem aos critérios, são notáveis em seus serviços. Foram realizadas visitas de campo, registrando fotografias para melhor identificação das edificações e seus entornos, incluindo também a identificação dos bairros. Também se coletou as coordenadas geográficas utilizando o aplicativo “*timestamp*” para criação de mapa no QGIS, para uma melhor compreensão da localização.

Para identificar os atores envolvidos na construção dos edifícios, foram conduzidas pesquisas online onde se consultou documentos disponíveis, notícias jornalísticas e outros recursos acessíveis. Além disso, uma visita foi feita à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEPLU) para uma melhor identificação das empresas de construção civil responsáveis pelos edifícios de serviços e comércio selecionados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

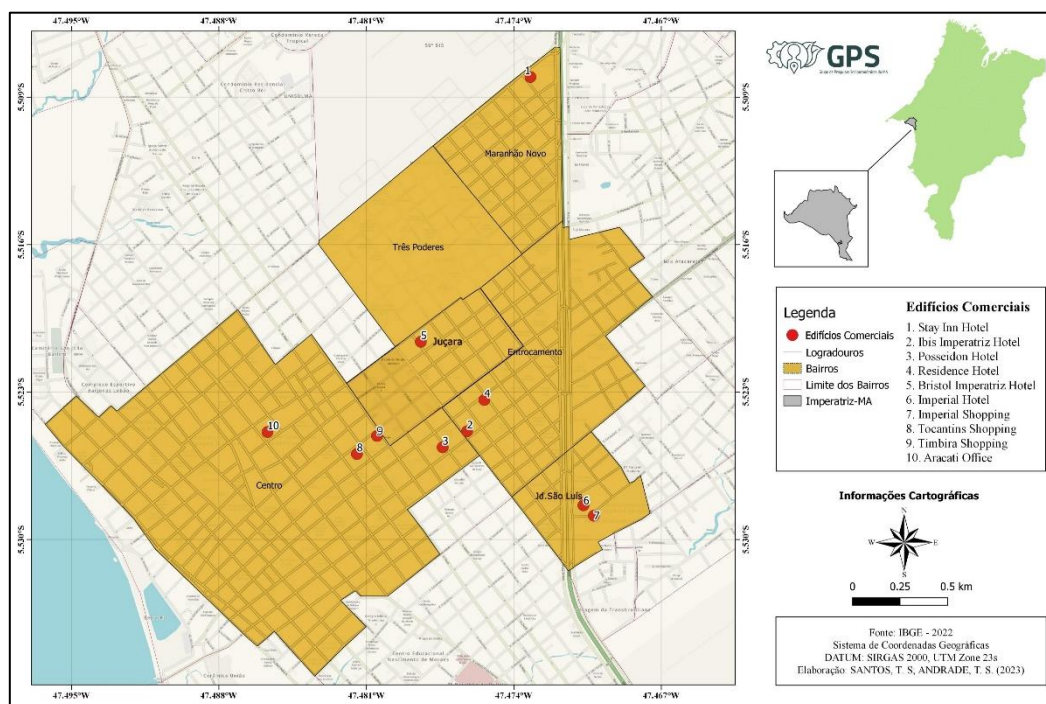
De forma didática, discute-se aqui os objetivos específicos, desenvolvidos ao longo da pesquisa, como ponto de partida para responder o objeto geral.

- 1) Mapeamento dos edifícios de comércio e serviços em Imperatriz (MA).

VI Semana Acadêmica de Pesquisa, Inovação e Extensão da UEMASUL
07 a 09 de novembro de 2023- Imperatriz - MA

Imperatriz se destaca na produção do espaço urbano, impulsionada por grandes projetos urbanos, como shoppings, hotéis e edifícios de salas comerciais, conforme evidenciado no mapa (figura 1). Esses empreendimentos moldam o cenário urbano e influenciam a lógica econômica da região.

Figura 1: Mapa de Localização de Edifícios de serviços e comércios, Imperatriz/MA



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Observa-se que a maioria das edificações categorizadas aqui como verticais do tipo comércio e serviços está concentrada nos bairros centrais da cidade de Imperatriz. A concentração dessas edificações nessas áreas sugere uma abordagem de planejamento que visa centralizar as atividades comerciais e de serviço em regiões de alta acessibilidade e visibilidade, promovendo a reprodução do capital na cidade. Estes empreendimentos, ao se instalarem, reforçam a própria centralidade que estas cidades já exerciam, consolidando-as como pontos de referência econômica e cultural e moldando o tecido urbano da cidade.

Foram identificados, em conformidade com os critérios estabelecidos, dez (10) edifícios, sendo: 06 hotéis, 03 *shopping centers* e 01 edifício de salas comerciais.

VI Semana Acadêmica de Pesquisa, Inovação e Extensão da UEMASUL
07 a 09 de novembro de 2023- Imperatriz - MA

Quadro 1: Relação dos edifícios analisados

Edifício	Uso	Ano	Edifício	Uso	Ano
E1	Hospedagem	1884	E6	Hospedagem	2013
E2	Comercial	1997	E7	Hospedagem	2014
E3	Hospedagem	2004	E8	Empresarial	2014
E4	Comercial	2011	E9	Hospedagem	2015
E5	Comercial	2012	E10	Hospedagem	2018

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

2) Identificação e caracterização dos sujeitos

A identificação dos atores sociais e políticos, abrangeu segmentos individuais, corporativos, coletivos dentre outros, que têm atuado e continuam a atuar na cidade, moldando essas transformações, como empresas de construção civil, órgãos burocráticos da cidade, investidores e instituições financeiras, entre outros. Sob a ótica das entidades burocráticas responsáveis pela organização e regulamentação no âmbito urbano, destacam-se a prefeitura de Imperatriz, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEPLU) e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMMARH). A prefeitura é encarregada de emitir alvarás e licenças necessárias para projetos urbanos. A SEPLU realiza uma análise do projeto, assegurando sua conformidade com regulamentações urbanas, enquanto a SEMMARH avalia impactos ambientais, especialmente se o projeto afetar áreas sensíveis. Ambas as secretárias são classificadas para planejar, avaliar e fiscalizar “políticas públicas e ações relativas às obras públicas, ao desenvolvimento urbano, ao saneamento básico e às edificações”.

Seguindo na perspectiva dos agentes, as empresas de construção civil desempenham um papel de grande relevância neste contexto, atuando como agentes essenciais na produção do espaço urbano, ao participarem do processo de configuração da cidade.

Foram identificadas 4 construtoras envolvidas na construção de 6 edifícios:

A Construtora A (E5 e E6) e B (E7) possuem capital local/regional e têm uma grande atuação no Estado do Maranhão;

A Construtora C (E8 e E10) possui capital local/regional e é amplamente reconhecida na construção civil em Imperatriz;

A Construtora D (E9) atua nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Maranhão. Em Imperatriz, a construtora iniciou suas atividades em 2007.

VI Semana Acadêmica de Pesquisa, Inovação e Extensão da UEMASUL
07 a 09 de novembro de 2023- Imperatriz - MA

3) Interpretação sobre os Arranjos Institucionais e Regimes Urbanos

A verticalização em cidades médias, como Imperatriz, traz implicações profundas, influenciadas por quadros econômicos e sociais. O papel dos agentes que moldam o espaço urbano ganha destaque, com a atuação do poder público orientando a expansão e o ordenamento territorial. Essas mudanças e a influência desses agentes são refletidas nos edifícios de serviço e comércio, onde cada edificação incorpora as complexas relações entre os atores envolvidos.

Ao utilizar a teoria dos regimes urbanos como análise, é possível visualizar de forma mais clara as relações entre os agentes e atores que impulsionam a agenda de crescimento e desenvolvimento do espaço urbano de Imperatriz (MA). Nessa perspectiva, torna-se necessário realizar a identificação e caracterização das articulações que resultam na formação de coalizões entre os atores (individuais, corporativos, coletivos etc.) envolvidos. Essas coalizões envolvem a colaboração e interação de diferentes agentes, como construtoras, órgãos governamentais, instituições financeiras e outros atores relevantes no processo.

Nesse sentido, pode-se tomar como exemplo na construção do edifício (E5) em Imperatriz onde envolveu diversos atores a partir da atuação da Construtora A. A construção no ano de 2011 enfrentou desafios ambientais e legais uma vez que se está localizado em Área de Preservação Permanente (APP). Por esse motivo, levando o Ministério Público do Maranhão (MPMA) a tomar medidas, buscando paralisar as obras e anular licenças concedidas pela Sema. A ação civil pública também visava a Certidão de Uso e Ocupação do Solo da Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (SEPLUMA) e alvarás emitidos pela Prefeitura de Imperatriz. Além disso, a Construtora não havia realizado o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), requisitos essenciais para o licenciamento ambiental do projeto.

A existência de coalizões institucionais em Imperatriz também fica evidenciada na colaboração entre a Construtora A e a prefeitura, resultando na criação de dois edifícios (E5 e E6). Essa parceria entre atores econômicos, representados pela construtora, e atores políticos, representados pela prefeitura e órgãos municipais, reflete uma aliança estratégica que molda o desenvolvimento urbano da cidade. Além disso, a declaração do proprietário da Construtora, referindo-se a uma "atitude empresarial na área política", reitera a conexão que há entre esses grupos.

Uma das observações centrais deste estudo é que a maioria dos edifícios analisados foram construídos a partir da década de 2010. Essa tendência pode estar relacionada à gestão

VI Semana Acadêmica de Pesquisa, Inovação e Extensão da UEMASUL
07 a 09 de novembro de 2023- Imperatriz - MA

da cidade no período em questão, notavelmente marcada pela Lei Municipal nº 003/2010, sancionada em 15 de dezembro de 2010. Essa legislação conferiu incentivos ao desenvolvimento econômico do município, incluindo reduções de impostos significativas para empreendimentos de grande porte, tais como o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

CONCLUSÕES

Em consonância ao movimento contemporâneo de verticalização das cidades médias, Imperatriz (MA), nas últimas quatro décadas, vivencia um processo de verticalização. Alinhado a esse movimento, destaca-se as novas formas de gestão urbana, permeadas pela relação entre instituições públicas e privadas, que de certo modo institucionaliza a interferência do setor privado na administração pública.

Os resultados apresentados permitem uma caracterização preliminar dos arranjos institucionais e regimes urbanos na cidade de Imperatriz (MA), no âmbito do setor de comércio e serviços:

No contexto político, destacam-se as seguintes considerações:

A falta de efetividade do plano diretor da cidade. Inclusive questiona-se a legal existência considerando todos os ritos necessário para formulação e aprovação do instrumento de gestão participativa com as sociedades civis;

A Lei Municipal 003/2010, que conferiu incentivos ao desenvolvimento econômico do município de Imperatriz;

A atuação de agentes públicos (prefeito e secretário) que facilitam o trâmite burocrático para a construção de edifícios.

No âmbito da construção de edifícios de serviços e comércio, constata-se que:

Os edifícios estão localizados em áreas centrais da cidade de Imperatriz;

Dessa seleção, destacam-se dois casos envolvendo as construtoras A construções e Construtora C, proporcionando uma visão mais abrangente das coalizões: Construtora C, devido à sua longa atuação na cidade, e construtora A, em virtude de eventos na construção que influenciaram as dinâmicas público-privadas, como no caso do E5 e E6.

As construtoras A, B e C possuem capital local/regional, fato que facilita os trâmites burocráticos para construção;

VI Semana Acadêmica de Pesquisa, Inovação e Extensão da UEMASUL
07 a 09 de novembro de 2023- Imperatriz - MA

A Construtora B desempenhou um papel significativo na construção de um conjunto habitacional em Imperatriz;

Há um edifício (E5) construído em Área de Preservação Permanente (APP);

Grande parte dos edifícios analisados foi construída a partir de 2010, o que sugere a influência da Lei Municipal nº 003/2010.

APOIO FINANCEIRO

Os autores agradecem a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA, como também ao apoio oferecido pela Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, E. Geração de empregos é um dos atrativos do momento econômico de Imperatriz. Registros. Disponível em: <https://porelsonaraujo.blogspot.com/2011/06/geracao-de-empregos-e-um-dos-atrativos.html>. Acesso em: 28 de agosto de 2023.

CLEMENTINO, M. L. M. et al. **Teoria dos Regimes Urbanos**: Abordagens conceituais, desafios metodológicos. Observatório das Metrópoles, Natal, 2016. P. 1-10

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo." Revista de administração pública 35.1 2001, 119-a.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. Governança e Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Curso na ENAP, Brasília, 2014. p. 121-143

IMPERATRIZ. Lei Complementar nº 003/2010. Institui o Programa de Desenvolvimento Econômico do Município de Imperatriz e dá outras providências. Imperatriz, MA: Prefeitura Municipal, (2010). Disponível em: <https://imperatriz.ma.gov.br/portal/imperatriz/leis-municipais.html>. Acesso em: 28 mai. 2023.

LEAL, S. M. R. **Papel dos agentes econômicos na governança das metrópoles brasileiras**: Inovações e Impactos Territoriais dos Grandes Empreendimentos Imobiliários. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, v. 14, 2011.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo Editorial, 2017.