

## **UMA CIDADE EM QUESTÃO: APONTAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E PROCESSO DE URBANIZAÇÃO SOBRE O CASO DE FLORIANO-PI**

Wilsomar Pessoa Nunes  
Carlos Rerisson Rocha da Costa

**Resumo:** O crescimento urbano acelerado das cidades, em razão da falta de políticas públicas de urbanização, provocou a ocupação desordenada do espaço. O presente artigo tem por objetivo descrever o processo de ocupação e urbanização da cidade de Floriano. Nesse sentido, observando o objeto de estudo, é importante analisar o Plano Diretor do município e identificar os mecanismos e espaços de debates que promovem a participação cidadã nesse planejamento urbano. A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa com dados coletados por meio de pesquisas bibliográficas para dar embasamento e fundamentação teórica ao estudo que também se utilizou de análise documental. Foram analisados o Plano Diretor do município de Floriano, artigos, fotos de acervos, sites e jornais, além do site da prefeitura municipal. É de suma importância entender que o processo de urbanização da cidade de Floriano ocorreu a partir da criação da Escola Rural de São Pedro de Alcântara nas margens do rio Parnaíba. Com o crescimento da população do município, novos bairros e conjuntos habitacionais criados expandiram o espaço urbano para locais mais periféricos e longe do centro. Ao analisar os dados históricos, constata-se que Floriano, por muito tempo, não seguiu um planejamento urbano. Tal dado revela que, efetivamente, o primeiro Plano Diretor da cidade só foi publicado em 2007, o que evidencia a ausência da participação cidadã nas decisões referentes à gestão urbana.

**Palavras-chave:** Crescimento urbano; participação cidadã; planejamento urbano; Plano Diretor.

## **A CITY IN QUESTION: NOTES ON CITIZEN PARTICIPATION AND THE URBANIZATION PROCESS IN THE CASE OF FLORIANO-PI**

**Abstract:** The accelerated urban growth of cities has caused a disorderly occupation of space due to the lack of public urbanization policies. This article aims to describe the process of occupation and urbanization of the city of Floriano. In this sense, by observing the object of study, it is important to analyze the Master Plan of the municipality and identify the mechanisms and spaces for debates that promote citizen participation concerning its urban planning. This research uses a qualitative approach with data collected through bibliographic research in order to provide a theoretical foundation for the study, which also used document analysis. The Master Plan of the city of Floriano, articles, photos from collections, websites, and newspapers, as well as the city hall website, were analyzed. It is paramount to understand that the urbanization process of the city of Floriano began with the creation of the Rural School São Pedro de Alcântara (Escola Rural de São Pedro de Alcântara) on the banks of the Parnaíba River. As the population of the town grew, new neighborhoods and housing developments expanded the urban space into more peripheral locations far from the city center. An analysis of the historical data shows that Floriano did not follow an urban planning

process for a long period. Such data reveals that, effectively, the first Master Plan of the city was only published in 2007, which shows the absence of citizen participation in decisions concerning urban management.

**Keywords:** Urban growth; citizen participation; urban planning; Master Plan.

## 1 INTRODUÇÃO

O aparecimento sequencial dos direitos indica que a adequada ideia de conquistas e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno em constante evolução. O ponto de chegada, o ideal da cidadania completa, pode ser parecido, pelo menos na recordação ocidental dentro da qual nos movemos, mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem a linha reta. Pode haver também desvios e retrocessos, favorecendo que a sociedade reivindique as ações que podem melhorar a vida em todos os seus aspectos (CARVALHO, 2003).

A cidade é um espaço fundamental, em constante transformação, que se adapta e muda com o tempo. A configuração das cidades também está se modificando, especialmente a partir de meados do século passado, com o avanço da concentração da população nas zonas urbanas. Para refletir os novos desafios urbanos das cidades, pensadores, vários atores do setor público e profissionais têm idealizado e projetado distintos modelos e conceitos de cidades ao longo dos anos (SIMARD, 2015).

A gestão pública é responsável por planejar, desenvolver e implementar ações de políticas públicas que visem à gestão eficiente e eficaz, garantindo que as necessidades da sociedade sejam alcançadas de forma satisfatória em todas as instâncias, incluindo a gestão urbana, através do planejamento das cidades. O Estado tem a função de promover bem-estar para os indivíduos, com a finalidade de proporcionar o mínimo de condições para viver (CARVALHO, 2015).

Deve-se considerar, no desenvolvimento dessas ações, a participação social no processo de decisões sobre políticas públicas, a partir da abertura de diálogos entre o poder público e a sociedade, com vistas a descobrir saídas comuns para dificuldades coletivas, o que tem proporcionado o fortalecimento da democracia participativa, derivando novos formatos dos modelos de gestão pública, nos quais o enfoque se encontra na busca por soluções pertinentes para os problemas sociais (SILVA; CÂNDIDO, 2020).

O debate sobre as ações de políticas públicas urbanísticas no planejamento da ocupação urbana e os problemas ambientais deve contar com a atuação cidadã. Os cidadãos têm direito de discutir a respeito da gestão democrática das cidades, compreendendo os direitos urbanísticos a eles relacionados. Isso aproxima o poder público da população no que se refere ao planejamento das cidades, considerando o cenário atual de escassa participação cidadã na criação, execução e fiscalização das políticas urbanísticas (POLIDORI, 2005).

Ressalta-se que o poder público deve planejar o desenvolvimento urbano através de ações que garantam a gestão apropriada do meio social. Torna-se importante que esse planejamento seja participativo, por meio de políticas urbanas direcionadas a contemplar os anseios sociais. Para tanto, foi promulgada a Lei 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabelece diversas diretrizes para garantir a eficiente gestão do espaço urbano, promovendo a participação cidadã nos debates acerca das políticas públicas de desenvolvimento desse espaço (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade garante o planejamento das ações adequadas das políticas públicas urbanas, de modo a assegurar a observância da gestão dos municípios, contemplando diversos instrumentos que visam ao desenvolvimento sustentável do espaço urbano. Na Lei 10.257/2001, o Plano Diretor foi consolidado como principal instrumento para o desenvolvimento das políticas de expansão urbana, objetivando garantir a atuação da Administração Pública na gestão ordenada nas cidades e assegurar o mecanismo de diálogo entre o poder público e a sociedade civil (BRASIL, 2001).

A atual visão que passa a ser ponto de estudo refere-se aos elementos indispensáveis para a participação cidadã no que concerne ao planejamento da ocupação urbana nas cidades. Logo surge a seguinte problemática: de que forma se deu o processo de ocupação, urbanização e participação da cidade de Floriano-PI?

Sob este panorama, o presente trabalho tem por objetivo geral descrever o processo de ocupação e urbanização da cidade de Floriano. De modo específico, busca-se identificar os mecanismos e espaços onde acontece a participação cidadã nos debates sobre o planejamento urbano da cidade de Floriano. O segundo objetivo específico consiste em avaliar a atuação do Plano Diretor do município e, por fim, identificar os segmentos sociais que participam das decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano da cidade.

Vê-se a necessidade e a importância de se estudar essa interação da construção dos espaços para debates relacionadas ao processo de urbanização e à gestão das cidades. O interesse pela temática provém, especialmente, da abordagem de um campo novo de discussão, de ampla relevância para a pesquisa, observação e proposições a serem debatidas na área de planejamento urbano, associando perspectivas da participação cidadã nas políticas urbanas que possam direcionar novas vertentes de estudo para o futuro do espaço urbano construído.

## **2 CIDADANIA: DO CONCEITO AO EXERCÍCIO**

A origem da palavra cidadania vem do latim *civitas*, que significa “cidade”. O referido termo representa a condição de pertencimento a uma cidade e assegura relações com ela. Desse modo, a cidadania significa a participação de alguma forma da vida pública, mesmo que, em muitos casos, esse envolvimento reflita apenas a submissão às regras e aos regulamentos (ROLNIK, 2009).

Segundo Marshall (1967, p. 24), “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”. Dessa forma, por um mecanismo de medida de igualdade, todos os membros que possuem o “status” também possuirão um mesmo conjunto de direitos e deveres. Para Marshall (1967), a cidadania plena é desenvolvida pelo conjunto dos três elementos, os direitos civis, o direito de participação política e os direitos sociais.

A cidadania compreende um conjunto de direitos e obrigações; é um desenho de contrato social modificável no tempo, abrangendo direitos civis, políticos e sociais. Ao lado dos excluídos, o cidadão “incluído” da classe média também encara sérios problemas no seu dia a dia, como a ausência de segurança, a deterioração ambiental, a precariedade dos serviços públicos, os problemas de urbanização e a mobilidade. Todas essas dificuldades alcançam a cidadania e geram movimentos sociais (GOHN, 2011).

Nesse contexto, a cidadania apenas se reconstrói com a participação cidadã, que depende da informação como fator de emancipação, oportunizando ao cidadão a participação de forma livre e consciente: “A informação exerce o papel que proporciona condições da liberdade imprescindível para uma vida em sociedade que seja determinante democrática” (HABERMAS, 2007, p. 272).

Santos (1994) esclarece que o desenvolvimento da cidadania se faz através da regulamentação de novas profissões e ocupações, mediante ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão de valores inerentes ao conceito de membro da sociedade. A cidadania está incorporada na profissão e nos direitos que os cidadãos garantem ao longo de suas lutas sociais, por meio da cobrança da gestão pública, para que possam garantir esses direitos.

Percebe-se a cidadania como um fenômeno histórico-social que promove o acesso aos direitos e a participação na construção da vida coletiva. A absorção de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não provoca automaticamente a plenitude de outros, como segurança e emprego. Assim como o direito do voto não assegura a existência de governos cuidadosos com problemas sociais que são básicos de uma população, compreende-se que a liberdade não promove de maneira contundente a resolução de tais problemas (CARVALHO, 2015).

A cidadania é um elemento importante nos debates urbanísticos, uma vez que todos possuem o direito a cidades mais justas, sustentáveis e saudáveis, com garantia de acessibilidade aos espaços públicos. Esses são fatores fundamentais para o bem-estar de qualquer cidadão enquanto habitante da cidade. Torna-se imprescindível considerar a necessidade de um planejamento urbano em médio e longo prazos e, além disso, refletir sobre o posicionamento dos gestores públicos para repensar o futuro das cidades e o planejamento urbanístico (ROLNIK, 2009).

## **2.1 Gestão urbana e participação cidadã**

A crescente urbanização, o aumento acelerado dos centros urbanos e o crescimento populacional em grande escala vêm fazendo com que as cidades se multipliquem e cresçam para todos os lados. Isso coloca em risco áreas de proteção ambiental, como também as bacias hidrográficas afluentes em volta dos perímetros urbanizados. Dessemelhante das cidades norte-americanas e europeias, o Brasil teve um processo de evolução urbana precoce e desestruturado (SANTIN; CORTE, 2010).

A ocupação de determinadas áreas para fins de moradia ocasiona um duplo problema, pois, além das baixas condições de habitabilidade da edificação e da exclusão à cidade formal,

esses loteamentos irregulares impactam o meio ambiente. É fundamental que a população esteja ciente em relação à importância do meio ambiente e das graves consequências ambientais de sua degradação, estando inclusa nesse contexto a crise hídrica. O desenvolvimento urbano não planejado, especialmente de forma acelerada e desordenada, traz grandes consequências: os rios urbanos estão cada vez mais poluídos, o meio ambiente cada vez mais degradado e a população sofrendo as consequências muitas vezes de suas próprias ações (SILVA; CÂNDIDO, 2020).

As políticas públicas de gestão urbana, por meio do poder público, devem avaliar as características ambientais, econômicas e sociais dos municípios. O modo como uma cidade se desenvolve, o sentido do seu crescimento e de que maneira se deu esse desenvolvimento são de fundamental relevância para que se pondere a melhor estratégia a ser implantada para tornar mínimas as consequências negativas que o processo de urbanização pode acarretar no ambiente como também nas pessoas. É inquestionável a importância de um amplo planejamento prévio (VIEIRA; SILVA; VERAS, 2015).

Entende-se que a implantação de uma política pública urbana eficiente depende de uma quantidade de recursos públicos e da boa gestão desses recursos, além de diretrizes da política pública estruturada e com continuidade ao longo dos anos. O sucesso da política não deve se estabelecer apenas no interior do aparato estatal, mas na intensificação de interesses e projetos com a sociedade civil. Diante do perceptível crescimento populacional, a gestão pública deverá discutir amplamente o planejamento e a execução dessas ações, tendo em vista minimizar os efeitos provocados por esse crescimento, muitas vezes desordenado, na vida dos cidadãos, especialmente naquilo que afeta determinados campos da sociedade, como bem-estar, saúde, crescimento econômico e mobilidade urbana (CARVALHO, 2015).

Polidori (2005) afirma que os gestores públicos do planejamento urbano estão sendo obrigados a traçar estratégias de urbanização e de gerenciamento ambiental para atender as necessidades de crescimento dos municípios de forma a minimizar os efeitos desse desenvolvimento. Esse planejamento realizado pelo poder público é de extrema importância para que as cidades cresçam organizadas, já que, à medida que o número de habitantes de uma cidade aumenta, a probabilidade de que eles procurem locais que antes poderiam ser área de proteção ambiental é bem maior.

No contexto atual, a população dos grandes centros cresce em escala tumultuada, forçando as cidades a expandirem-se não só para cima, mas também para os lados, na maioria das vezes em áreas onde antes não existia ocupação humana. Com esse aumento desordenado, setores, como moradia e saneamento básico, se tornam cada vez mais difíceis de serem administrados (CARVALHO, 2015).

Compreende-se que o Brasil não estava preparado para o processo de urbanização que sofreu no último século, embora várias manifestações populares tenham ocorrido em busca de soluções para enfrentar o crescimento desordenado dos espaços urbanos, como as que resultaram na inclusão de um capítulo específico sobre a Política Urbana, na Constituição de 1988, nos seus artigos 182 e 183 (SANTIN; CORTE, 2010).

Na Constituição Cidadã de 1988, fica evidente a responsabilização dos municípios quanto à resolução de problemas estruturais de ocupação urbana, através da elaboração do Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo instrumento básico da política de desenvolvimento e de crescimento urbano. Entende-se a responsabilidade do Estado diante dessa pauta, a exemplo do artigo 23, que estabelece competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios promoverem programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais para proporcionar cidadania à sua população (BRASIL, 1988).

O modelo de Administração Pública patrimonialista adotado pelo Brasil apresenta o papel centralizador nas decisões e, com isso, a cidadania perde espaço, as cidades passam a representar a morfologia da injustiça social e suas paisagens ficam centradas na segregação espacial. A participação cidadã no processo de gestão urbana pode proporcionar um exercício mais amplo de cidadania, fundamentado em uma maior integração na sociedade (SOUZA, 2010).

Desse modo, entende-se a necessidade da participação cidadã de forma mais atuante no desenvolvimento de políticas públicas que devam considerar as vontades, exigências, prioridades e pretensões dos cidadãos como fatores primordiais na urbanização das cidades. Isso potencializa o uso dos recursos públicos em estratégias efetivas para a construção de decisões fundamentais sobre a temática abordada, pois o crescimento urbano é algo que deve acontecer sem prejuízos ao meio ambiente. Daí a importância de políticas públicas tão necessárias à qualidade de vida das pessoas.

Ocupações irregulares, construção de vias públicas nas proximidades dos rios, degradação do ambiente, problemas sanitários, queimadas, dificuldades de mobilidade urbana são alguns dos desafios provocados pela falta de planejamento urbano. É necessário o estabelecimento de políticas públicas ambientais de preservação e fiscalização do poder público. Nesse contexto, devemos considerar a participação cidadã nas discussões das novas diretrizes de urbanização, com a finalidade de entender as necessidades sociais no que tange aos serviços básicos que devem ser ofertados pelas cidades à sua população (VIEIRA; SILVA; VERAS, 2015).

O planejamento urbano participativo se refere a um instrumento privilegiado que consente a cooperação ativa e responsável das populações; emergiu do fracasso das estratégias de interferência orientadas no passado, bem como da aspiração muito recente dos governos: agregar a dimensão da participação cidadã nas políticas públicas de desenvolvimento territorial (CRAMBES; ZETLAOUI-LEGER; MEUNIER, 2016).

Segundo os argumentos de Souza (2010), ao participar de um instrumento de decisão, o cidadão se sente mais responsável pelo seu resultado, tanto para as decisões que se mostrem acertadas quanto para as decisões que se revelem equivocadas. A importância da participação cidadã, além de promover o amadurecimento político da população, é também um mecanismo que provoca o sentimento de comprometimento e, ao sentir-se mais responsável, a população cuida e fiscaliza mais as ações públicas.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O artigo apresenta uma abordagem qualitativa, pois se baseia na compreensão de um fato social em que não existe preocupação com a representação numérica. Para Gil (2002, p. 54), nesse tipo de pesquisa, “o ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados e o processo e seu significado são os focos principais desta abordagem” que se preocupa em analisar e interpretar aspectos mais profundos e mais comuns do objeto de estudo, fornecendo uma análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento (LAKATOS, 2011).

Em relação à coleta de dados, foram realizadas pesquisas bibliográficas para dar embasamento e fundamentação teórica ao estudo. Também utilizou análise documental, pois

esse método de pesquisa assegura aos investigadores uma compreensão mais ampla do cenário estudado a partir da análise de documentos, possibilitando relatar de modo objetivo as informações neles contidas (BARDIN, 2011).

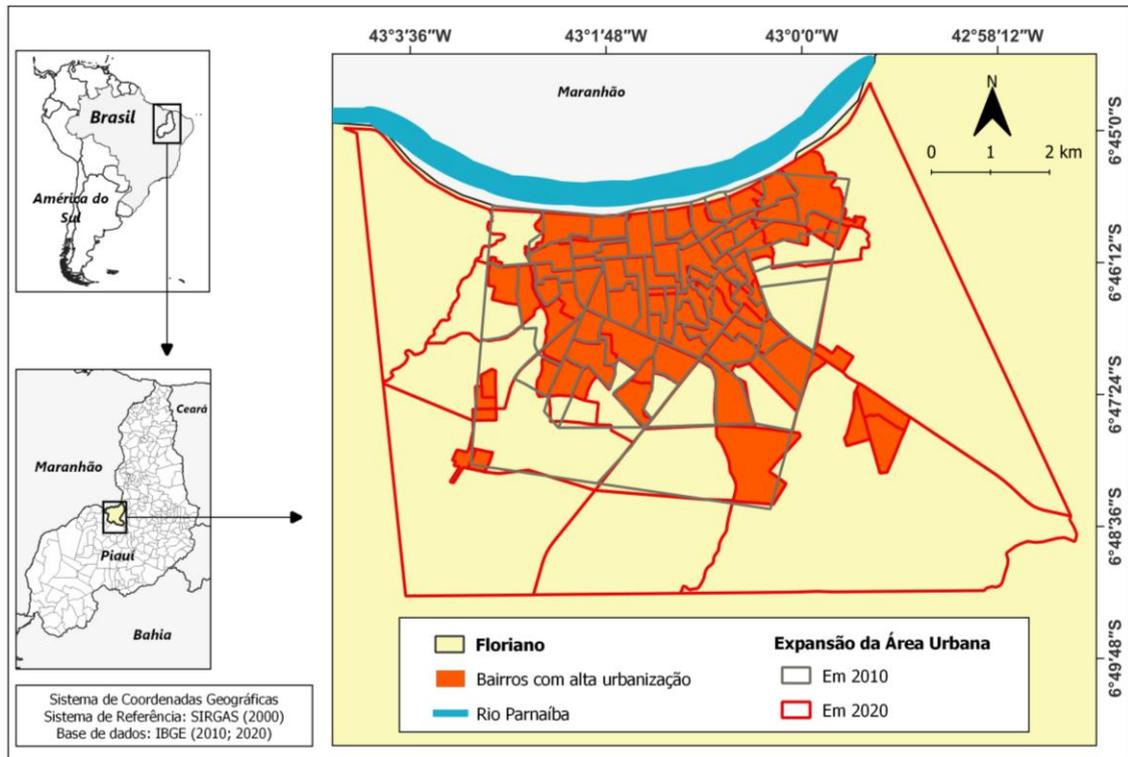
Para Fonseca (2002), esse tipo de pesquisa recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios, vídeos de programas de televisão e youtube, entre outros aspectos necessários para a construção dos resultados. No caso deste artigo, foram analisados o Plano Diretor do município de Floriano, artigos, fotos de acervos, sites e jornais, além do site da prefeitura municipal.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 Situação da cidade de Floriano**

A cidade de Floriano-PI está localizada a 247 km da capital do Piauí, Teresina. Sua população está estimada em 60.111 habitantes segundo o IBGE (2020), sendo a quinta cidade mais populosa do Estado. Possui clima quente e seco, no verão, e úmido na época das chuvas. Suas coordenadas geográficas são: 06°46'01" de latitude sul e 43°01'22" de longitude oeste em relação a Greenwich. O rio Parnaíba banha o município em toda sua extensão, de maneira que essa característica potencializa a relevância da presente pesquisa, pois a cidade possui grande valor do ponto de vista econômico e social para o Estado do Piauí e apresenta constante crescimento urbano, como aponta a figura 1.

**Figura 01-** Mapa de localização e expansão da área urbana do município de Floriano, Piauí, Nordeste do Brasil.



Fonte: Elaboração Própria (2022), com base no IBGE (2010;2020).

A figura 01 apresenta a expansão da cidade de Floriano, sobretudo na última década, quando foram constituídos novos bairros e conjuntos habitacionais que ampliaram o espaço urbano do município. Observa-se que a macha urbana da cidade de Floriano aumentou a partir da ocupação das margens do Rio Parnaíba, importante ator histórico no processo de povoamento e desenvolvimento urbano desse município.

#### 4.2 A história da ocupação e povoamento da cidade de Floriano

A cidade de Floriano encontra-se na área das sesmarias que, no ano de 1676, a Coroa Lusa disponibilizou a Domingos Afonso Mafrense, e onde ele constituiu as primeiras fazendas de gado do Piauí, que potencializaram a criação do centro de ampliação da pecuária desse Estado. Com a morte de Mafrense, em 18 de junho de 1711, suas fazendas foram doadas aos padres da Companhia de Jesus, os jesuítas (COSTA, 1974).

Nota-se que houve um grande progresso e desenvolvimento nas fazendas durante a administração realizada pelos jesuítas. Contudo, em 1760, os padres da Companhia de Jesus foram expulsos do Brasil pelo Marquês de Pombal e as referidas fazendas passaram a ser gerenciadas pelo Estado. Naquela época, depois da expulsão dos jesuítas, o Governador da

Província do Piauí, João Pereira Caldas, provocou a tomada das fazendas e fez o arrolamento dos seus bens. Diante disso, dividiu em três inspeções nomeadas de Canindé, Nazaré e Piauí (FUNDAÇÃO CEPRO, 1993).

Depois de alguns anos, em 1873, a inspeção de Nazaré foi desmembrada nas seguintes fazendas: Serrinha, Matos, Guaribas, Algodões, Olho d'Água e Fazenda Nova, que formaram a colônia rural denominada São Pedro de Alcântara, a partir do decreto imperial nº 5.292, de 10 de setembro de 1873. Para comandar a referida Colônia Imperial, foi convidado o primeiro agrônomo piauiense, Francisco Parentes, com formação em Engenharia Agrônoma na França, já que no Brasil ainda não havia uma escola de ensino superior para formação em Agronomia. Francisco Parentes foi comissionado pelo Ministério da Agricultura do Brasil para se dedicar aos estudos sobre as condições de criação de gado na Província do Piauí, sobretudo nas fazendas de Nazaré (CHAVES, 1998).

Compreende-se que a escolha do local para a escola agrícola também se deu pela existência do rio Parnaíba que proporcionava acesso ao transporte hidroviário, principal via de locomoção piauiense, permitindo embarcações para o escoamento da produção pecuarista e produtos oriundos do extrativismo vegetal, como aponta Gandara (2008, p. 261): “o local para a sede se deu estrategicamente à beira do rio Parnaíba, onde já se tinha estabelecida uma rampa (porto fluvial) para a atração das embarcações, além de ser local apropriado para a compra e venda de gados”.

Segundo Gandara (2008, p. 261), “a Colônia às margens do Parnaíba, atraía a população do interior, pois o vale em toda a sua extensão, prometia e animava a vida daqueles que, além da pecuária, se dedicavam ao comércio, que ali surgia promissor”. Nesse sentido, entende-se que a cidade de Floriano se estabeleceu em um espaço geográfico privilegiado, devido a sua capacidade de polarização de uma grande região do Estado do Piauí e Estados vizinhos, como o Maranhão.

Depois de ter encontrado a localização adequada para a construção do prédio da Colônia Rural, sediada na fazenda Bom Jardim, Francisco Parentes se apossou das propriedades que formariam o patrimônio dessa Colônia. Segundo Costa (1974, p. 137), “As fazendas destinadas a formação da Colônia de São Pedro de Alcântara foram: Matos, Guaribas, Olho d'Água, Algodões e Serrinha”. Como aponta o autor, as respectivas áreas das fazendas encontram-se discriminadas no quadro 01:

**Quadro 01:** Fazendas que formaram o patrimônio da futura cidade de Floriano

Matos	4 léguas de N.S. e 2 de L. O
Guaribas	3 léguas de N.S. e 4 de L. O
Olho d' Água	2,5 léguas de N.S. e 1,5 de L. O
Algodões	4 léguas de N.S. e 4 de L. O
Serrinha	2 léguas de N.S. e 3 de L. O

Fonte: Costa (1974).

Com a formação patrimonial do novo empreendimento resolvida, iniciou a construção do prédio para funcionar o estabelecimento Rural de São Pedro de Alcântara, às margens do rio Parnaíba, para que no mais breve tempo possível estivessem em funcionamento as dependências que acomodariam o escritório de administração, as salas de aula e o alojamento para alunos internos divididos em duas alas: uma feminina e outra masculina.

Com o crescimento considerável da população, o aumento das atividades comerciais e o desenvolvimento do porto fluvial que apresentava um volume cada vez maior de embarcações para o escoamento da produção extrativista e pecuarista, o povoado-sede do estabelecimento elevou-se à categoria de vila, pela Resolução nº 2, de 19 de junho de 1890, transformando o Estabelecimento Rural de São Pedro de Alcântara em Vila com o nome de Colônia de São Pedro de Alcântara (COSTA, 1974).

Sobre o crescimento da população nessa época, Baptista (1986, p. 144) informa que “a sede do município da Manga foi transferida para Colônia, no ano de 1890 e passou a se chamar Floriano em 1897”. Ressalta-se que o nome escolhido para a nova cidade piauiense se deu em homenagem ao “Marechal de Ferro” Floriano Peixoto, segundo Presidente da República recém-instalada no país.

### 4.3 Processo urbano da cidade de Floriano

O processo de ocupação das cidades geralmente acontece de forma desordenada, provocando modificações na paisagem natural, podendo gerar diversos impactos ambientais por meios de queimadas, desmatamentos e ocupações (muitas vezes irregulares). O aumento da população, o aparecimento das cidades e o processo de urbanização, através do qual adveio a sociedade, são fatores que acentuaram a deterioração das áreas verdes (TONELLA, 2013).

Desse modo, o planejamento urbano de uma cidade torna-se imprescindível para proporcionar qualidade de vida para uma população diante do crescimento populacional, sobretudo quando este acontece de forma desordenada. Nessa perspectiva, Cavalcante (1924, p. 17) informa que, “no recenseamento de 1920, dentre os 42 municípios do Estado do Piauí, Floriano ocupa o 11º lugar em população, correspondendo a 19.679 habitantes, quase todos brasileiros, com exceção apenas da colônia Syria, que é bastante crescida”.

Com a chegada dos imigrantes árabes ao Piauí, sobretudo na cidade de Floriano, e sua forte influência comercial, as primeiras construções urbanas apresentaram traços árabes. Prédios grandes para o funcionamento do comércio na parte da frente, os depósitos se encontravam na parte de trás e, no primeiro andar, localizavam-se as residências das famílias (DEMES, 2002).

Desse modo, a cidade avançou ao leste do rio Parnaíba, onde teve sua expansão ocorrendo a delimitação de novos quarteirões, que se tornaram importantes na organização do espaço urbano da cidade de Floriano. Nas palavras de Demes (2002, p. 619), “a chegada dos imigrantes vindos de terras distantes, tiveram participação efetiva no desenvolvimento da cidade de Floriano, onde a vida econômica e social da cidade se dava nas proximidades das margens do rio”. Evidencia-se que a posição geográfica escolhida para o povoamento de Floriano foi um marco no desenvolvimento do porto para o escoamento dos produtos locais e regionais, despertando o interesse de um novo núcleo populacional e iniciando um ciclo migratório consistente e crescente.

É importante ressaltar que o centro da cidade de Floriano expandiu-se ao redor do rio Parnaíba, e tudo que ocorria na cidade estava diretamente ligado a ele, como, por exemplo, o comércio, movimentação de pessoas, aspectos econômicos e vida social. Como menciona Lopes (1997, p. 32): “Nosso porto era movimentadíssimo e em determinados dias era possível ver ancorados no rio Parnaíba até 10 vapores”. Dessa forma, Floriano formou um ponto de convergência regional com fluxos de pessoas tanto do Piauí como também do Maranhão.

O crescimento de Floriano foi evidenciado a partir da ocupação das margens do Rio Parnaíba, onde emergiram novas ruas e edificações que serviram de endereço para novos pontos comerciais e residenciais, potencializando novos contornos urbanísticos, sobretudo na formação do centro da cidade destacando a vocação para o comércio que se consolidaria nas décadas seguintes e faria de Floriano uma das mais importantes e prósperas cidades

piaienses, especialmente para a região sul do Estado. Pode-se observar, na figura 2, a importância do rio para a formação da cidade e, na figura 3, o desenvolvimento urbano de Floriano através de novas ruas e edifícios comerciais.

**Figura 2- Rio Parnaíba em Floriano (1949)**



Fonte: Acervo Laboratório Sobral (1949).

Na figura 2, é possível identificar a movimentação do Rio Parnaíba, retratando as embarcações e aviões que encostavam na beira do Rio que era de areia. Ressalta-se que o rio Parnaíba serviu, durante muitos anos, para o fluxo de mercadorias e o tráfego das embarcações comerciais. Agora, serve de fonte de renda para ribeirinhos e pescadores da região.

**Figura 3- Centro comercial de Floriano (1957)**



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Floriano (FLORIANO, 2015).

A figura 3 retrata a rua São Pedro, uma das mais importantes da cidade, pois dá acesso a vários bairros, além de ser ponto comercial do município. Está situada próximo à praça da Matriz e ao rio Parnaíba. Cabe ressaltar que essa rua tem grande importância histórica para Floriano, devido à presença de suas primeiras construções com finalidade comercial, iniciando o processo de urbanização da cidade.

Com o importante avanço no processo urbano do município, na década de 1960, foram construídos novos bairros e ruas no entorno do centro da cidade, expandindo os limites de Floriano. Os principais bairros constituídos foram: Sambaíba, Manguinha, Taboca, São Cristóvão, Ibiapaba e Bairro Cancela, além da doação de terrenos para a construção dos conjuntos habitacionais Paraíso e Hermes Pacheco, ocupando lugares onde antes funcionaram olarias, vacarias e plantio de pasto (FLORIANO, 2015).

Outro marco importante na urbanização de Floriano aconteceu na década de 1970 com a construção do anel viário, servindo para tráfego rodoviário sem precisar cruzar o centro da cidade. A construção dessa importante obra acarretou a formação dos bairros Irapuá I e Irapuá II quando a expansão da cidade se intensificou em direção ao anel viário. O crescimento urbano de Floriano continuou avançando e, a partir dos anos 2000, foram construídos outros conjuntos habitacionais através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), entre os quais podem-se citar os conjuntos José Pereira, Filadelfo Castro e Caiçara (FLORIANO, 2015).

#### **4.4 Planejamento urbano, Plano Diretor e participação cidadã**

Com o crescimento desordenado das cidades, devido ao desequilíbrio e falta de coordenação de políticas nacionais e regionais, emerge a necessidade de ordenar os espaços habitáveis pelos indivíduos. Assim, o planejamento urbano surge como instrumento para organizar as regiões habilitadas a receber a ação do homem, visando melhorar as necessidades da sociedade, promover o bem-estar, de modo a alcançar o direito à cidade para toda a população, através de habitação, lazer, mobilidade urbana, sem esquecer a preservação da natureza (TORRES; PINA; OLIVEIRA, 2018).

Ressalta-se que, no processo de elaboração da gestão urbana, precisam prevalecer os princípios da publicidade e da participação cidadã, pautados nas normas estabelecidas pelo artigo 40, § 4º da Lei 10.257/01 (BRASIL, 2001), que dispõe sobre o Estatuto da Cidade. Essa Lei regulamentou os artigos da Constituição que versam sobre políticas urbanas e assegurou critérios mínimos, como instrumentos jurídicos, regulatórios e fiscais para intervenção e garantia dos objetivos do planejamento urbano e das funções sociais das cidades (TORRES; PINA; OLIVEIRA, 2018).

Pelo texto constitucional, a Lei 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, normatizou o Plano Diretor e o determinou como sendo o instrumento básico para as políticas de planejamento, desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001). A supracitada lei regulamentou que o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, impõe de forma compulsória a edição de Planos Diretores Municipais (PDMs) para municípios com contingente populacional superior a 20 mil habitantes (BRASIL, 2001).

De acordo com Meirelles (2008), o Plano Diretor é um conjunto de normas legais e direcionamentos técnicos para gestão e desenvolvimento global contínuo da cidade, conforme os aspectos físicos, econômicos, administrativos e sociais desejados pela sociedade local. Visa definir objetivos de cada municipalidade para orientar toda a atividade da administração e dos cidadãos, na realização de políticas públicas urbanas que afetem a coletividade. Esse documento precisa ser evolutivo e dinâmico na definição de objetivos e nas diretrizes do desenvolvimento do município em benefício do bem-estar social.

O Estatuto da Cidade traz, em seu artigo 42, algumas orientações metodológicas e organizacionais:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I- A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para a utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II- Disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III- Sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001).

Compreende-se, desse modo, que o Plano Diretor é uma possibilidade de ordenamento para os municípios que sofrem expansão urbana desenfreada que, muitas vezes, acontecem de forma descontrolada, evoluindo sobre áreas fragilizadas ou de preservação ambiental. É um instrumento norteador para oportunizar o desenvolvimento planejado da cidade, tendo como intuito promover a atuação do poder público e da iniciativa privada na composição dos espaços urbano e rural, buscando atender as necessidades das comunidades no âmbito das cidades e assegurar qualidade de vida à população.

Em Florianópolis, o Plano Diretor é, segundo os dispositivos explanados no próprio plano, do tipo participativo:

Art. 10. O Plano Diretor de Florianópolis rege-se pelos seguintes princípios:

[...]

III- O desenvolvimento urbano é de responsabilidade do Estado e da sociedade, sendo que o setor público municipal tem o papel essencial de articulação no processo de desenvolvimento e na distribuição não regressiva dos seus custos e benefícios;

IV- **É direito do cidadão florianense participar da gestão urbana** de interesse público e acompanhar as suas realizações, tendo em vista os interesses da sociedade (FLORIANÓPOLIS, 2007. Grifo nosso).

É de suma importância envolver a participação da sociedade civil como princípio fundamental do Plano Diretor de qualquer município, pois é um instrumento que promove a participação cidadã nas tomadas de decisões sobre a ocupação do espaço urbano, elevando a cidadania. Todos os brasileiros possuem direito às cidades, compreendendo isso como direito à moradia digna, ao trânsito seguro, mobilidade urbana, saneamento e serviços urbanos de qualidade, como prevê o Estatuto da Cidade.

No caso específico de Florianópolis, não há mecanismos expressos no PDM que especifiquem os instrumentos sugeridos pelo Estatuto da Cidade, com exceção dos conselhos municipais, mencionados no Plano Diretor de forma vaga e sem detalhamento da operacionalização dessa participação cidadã:

Art. 77. A gestão das ações deste Plano Diretor será feita com fundamento no princípio democrático da participação cidadã na gestão da Cidade, através dos Conselhos Municipais, previstos na Lei Orgânica e nesta Lei.

[...]

Art. 79. É criado o Conselho de Desenvolvimento Urbano de Florianópolis com atribuição, a nível global, de acompanhar, avaliar e atualizar a política municipal de desenvolvimento objeto deste Plano Diretor (FLORIANÓPOLIS, 2007).

Compreende-se que a participação cidadã, enquanto espaço de cidadania, consiste em construir mecanismos de discussão formados por vários segmentos da sociedade, objetivando garantir o bem comum a uma coletividade. Nesse sentido, segundo o Plano Diretor de Florianópolis, estes são os segmentos que compõem a representação da sociedade:

Art. 81. O Conselho de Desenvolvimento Urbano de Florianópolis será composto pelos seguintes membros:  
I- 4 (quatro) representantes do Poder Executivo Municipal;  
II- 3 (três) representantes do Poder Legislativo Municipal;  
III- 1 (um) representante do Ministério Público;  
IV- 5 (cinco) representantes dos movimentos sociais e populares;  
V- 1 (um) representante de Organização Não Governamental com atuação nas áreas de meio ambiente ou cultura;  
VI- 2 (dois) representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas.  
VII- 2 (dois) representantes de entidades sindicais de trabalhadores;  
VIII- 2 (dois) representantes de Setor Empresarial;  
IX- 1 (um) representante de Conselhos Regionais de Profissionais (FLORIANÓPOLIS, 2007).

Nessa configuração, identificam-se, no PDM de Florianópolis, os segmentos sociais que contemplam os grupos da sociedade nesse espaço de debate e decisão, apesar de não ser mencionado como será feita a escolha desses representantes. Como informa Souza (2010, p. 333), “a participação, não será mais a participação do povo como um ator cuja presença é tolerada sob certas circunstâncias. A participação torna-se possível e desejável para todos, de acordo com seus interesses e aptidões, sem excluir nenhum grupo do exercício do poder”.

Bueno e Lima (2020) asseguram, ao analisar o desenvolvimento dos planos diretores nas cidades piauienses, que, embora a maioria dos PDMs verificados por eles aponte a participação cidadã, o fazem, na maioria dos casos, somente como elemento fictício:

A definição da participação cidadã na elaboração e desenvolvimento dos PDMs indica as possibilidades de compartilhar o poder decisório na gestão da cidade. Entretanto, verifica-se que a maioria dos planos, ao garantir a participação cidadã, trata do tema mais como item figurativo, uma vez que quando se analisa o poder decisório dos segmentos sociais (poder de decisão dos conselhos por exemplo) constata-se pouca expressividade de decisão desses atores (BUENO; LIMA, 2020, p. 134).

Desse modo, ainda que mencione a participação cidadã nas decisões do planejamento urbano da cidade de Florianópolis, o que seria algo a se considerar, haja vista que alguns PDMs não citam a participação da sociedade, o Plano Diretor de Florianópolis deixa a desejar no que concerne à criação de espaços e mecanismos para debates que promovam a participação efetiva dos cidadãos florianenses.

Outro apontamento a ser considerado sobre a atuação do Plano Diretor de Floriano é a sua desatualização, tendo em vista que foi publicado em 23 de abril de 2007, através da lei municipal Nº 416/07. Ao longo dos últimos anos, dado o constante processo de transformação pelo qual passam as cidades, o município de Floriano sofreu mudanças exponenciais, novos bairros foram constituídos, outros conjuntos habitacionais foram construídos e não estão contemplados no Plano Diretor.

Nesse sentido, segundo a Lei 10.257/01, que trata sobre o plano de validade dos PDMs, a Lei dispõe que serão renovados ou atualizados a cada 10 (dez) anos. “Art. 40 [...] § 3º A lei que constituir o Plano Diretor deverá ser revisada, pelo menos, a cada 10 anos” (BRASIL, 2001). O PDM aprovado em Floriano não prevê o tempo para a revisão da norma, contudo o Plano Diretor foi editado e publicado em 2007 e segue até os dias de hoje (15 anos depois) sendo a primeira e única versão em vigência no município.

A ausência da revisão do Plano Diretor de Floriano, sob as normas propostas pelo Estatuto da Cidade, é considerada grave, não só por ignorar os aspectos legais da Lei 10.257/01, mas também pelo fato de que esse PDM não pode mais ser aplicado em sua totalidade para o contexto atual do município de Floriano. Como afirmam Torres, Pina e Oliveira (2018, p. 47), “o plano diretor muitas das vezes não é devidamente implantado, por diversos problemas, seja à falta de estrutura do município, ou a população que não exerce a sua função democrática de fiscalizar e monitorar as ações urbanas”.

Sobre o monitoramento do Plano Diretor de Floriano e em relação aos indicadores de desempenho, no seu art. 83 é mencionado que o Conselho de Desenvolvimento Urbano de Floriano reunir-se-á ordinariamente e obrigatoriamente a cada mês. Já no art. 84, §3, é reportado que, anualmente, este Conselho divulgará amplamente na mídia local e regional o resultado da coleta e da avaliação dos indicadores de desempenho. No entanto, não foi encontrado nenhum resultado nos portais oficiais da Prefeitura Municipal referente à efetiva atuação desse plano diretor, sobretudo não existem informações disponibilizadas sobre os resultados de desempenho do PDM.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Plano Diretor se mostra necessário para o bom gerenciamento e desenvolvimento dos municípios, estabelecendo normas que visam ao direito à cidade, com vistas a garantir a função social e a um espaço urbano com condições de vida digna à população. É um instrumento de planejamento que provoca a participação cidadã garantindo a democracia.

Chega-se, então, ao principal foco do presente artigo, o município de Floriano e o seu processo de urbanização, que iniciou há pouco mais de um século. Sua origem ocorreu a partir da criação da Escola Rural de São Pedro de Alcântara nas margens do rio Parnaíba, posição geográfica privilegiada que fez da futura cidade um ponto de interesse regional do sudoeste do Piauí e leste do Maranhão. Compreende-se que a existência do Rio Parnaíba foi um dos fatores que contribuíram para o processo de urbanização da cidade de Floriano, dada a sua importância histórica e econômica por conta de sua utilização para comércio em grande parte do século XX.

Todavia, com o crescimento da população do município, novos bairros e conjuntos habitacionais criados, expandiu-se o espaço urbano para locais mais periféricos e distantes do centro. Ao analisar os dados históricos, constata-se que Floriano, por muito tempo, seguiu sem planejamento urbano. Efetivamente o primeiro Plano Diretor da cidade só foi publicado em 2007. Tal fato evidencia a ausência da participação cidadã nas decisões referentes à gestão urbana.

A partir da aprovação do PDM, foram definidos os espaços de debates e os segmentos sociais representativos nesta participação cidadã. Porém, depois da sua publicação, o Plano Diretor não foi mais revisado ou atualizado, limitando o planejamento urbano por não mais contemplar a nova conjuntura urbana 15 anos depois da sua publicação.

Nesse cenário, torna-se imprescindível a participação cidadã na elaboração das novas normativas de urbanização, com o objetivo de compreender as necessidades sociais no que tange aos serviços básicos que são ofertados pelo município, que devem promover a dignidade humana e a cidadania. Importa também a efetivação de novas diretrizes apresentadas no Plano Diretor visando a uma maior integração da sociedade, para que o município se torne um ambiente ideal para todos os seus cidadãos.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, João Gabriel. **Mapas Geohistóricos**. Teresina: COMEPI, 1986.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edição 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)  
Acesso em: 09 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Dispõe sobre o estatuto da Cidade para a execução da política urbana. Brasília, 2001. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 10 nov. 2022.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CAVALCANTE, José Messias. **Notícias Histórico-Geográficas do Município de Floriano**. Floriano, PI: Tipografia o Popular, 1924.

CHAVES, Monsenhor Joaquim. **Obra completa**. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 1998.

COSTA, Francisco Augusto Pereira da. **Cronologia histórica do Estado do Piauí**. Rio de Janeiro, RJ: Artenova, 1974. 1 v.

CRAMBES, Amandine; ZETLAOUI-LEGER, Jodelle; MEUNIER, François. **La participation citoyenne: réussir la planification et l'aménagement durables**. 2016. Disponível em <https://hal-cnam.archives-ouvertes.fr/hal-03225704> acesso em 06. nov. 2022.

DEMES, Josefina. **Floriano**: sua história, sua gente. Teresina: Gráfica Halley, 2002.

FLORIANO. Prefeitura Municipal. **Lei nº 416, de 23 de abril de 2007**. Institui o Plano Diretor de Floriano. Floriano-PI. 2007.

FLORIANO. Prefeitura Municipal. 2015. Disponível em: <http://www.floriano.pi.gov.br/>  
Acesso em: 05 Nov. 2022.

FONSECA, J.J.S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FUNDAÇÃO CEPRO. **Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí**. 1993. Disponível em <http://www.cepro.pi.gov.br/> acesso em 03. Set. 2022.

GANDARA, Gercinair Silvério. **Rio Parnaíba... Cidades-Beira**. Teresina: Editora da UFPI, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4ª-ed. - São Paulo: atlas, 2002.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2011.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades e Estados**, 2020. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pi/floriano.html> acesso em 02. Nov. 2022.

LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LOPES, Luiz Paulo. **Flagrantes de uma cidade**. Teresina, PI: Jolene Gráfica e Editora, 1997.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

POLIDORI, M. C. **Crescimento urbano e ambiente: um estudo exploratório sobre as transformações e o futuro da cidade**. 338 f. Tese (Doutorado em Ecologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009.

SANTIN, J. R; CORTE, T. D. Planejamento urbano e águas: O plano diretor e a gestão de recursos hídricos. Encontro Nacional do CONPEDI, 19, Fortaleza. **Anais [...]** v. 9, p. 10-11, Fortaleza, 2010.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SILVA, M. F. da.; CÂNDIDO, G. A. Políticas públicas, planejamento e geração do desenvolvimento urbano sustentável: importância e múltiplas formas de interações. **Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais**, v.1 1, n. 3, p. 332-348, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.6008/CBPC2179-6858.2020.003.0026> acesso em 08. Nov. 2022.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922013000100003>. Acesso em: 08 nov. 2022.

TORRES, J.C.; PINA, S.C.T.; OLIVEIRA, Z.G. O planejamento urbano e o Plano Diretor: um desafio para as cidades. **Ciência ET Praxis**, v. 11, n. 22, p. 43-48, 2018. Disponível em: <https://revista.uemg.br/> Acesso em: 10 nov. 2022.

VIEIRA, D.S.; SILVA, F.B.; VERAS, R.L. Infraestrutura urbana: infraestrutura e crescimento populacional no Brasil. **Revista eletrônica da FANESE**. 2015. Disponível em: <https://app.fanese.edu.br>. Acesso em: 8 nov. 2022.