

Uma Avaliação dos Aspectos Habitacionais Urbanos nos Planos Diretores: da proposição à prática em Pequenas Cidades do Delta do Rio Amazonas

An Evaluation of Urban Housing Aspects in Master Plans: from proposition to practice in Small Cities of the Delta do Rio Amazonas

Jobair Assis Rangel

Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, SP, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-2255-9812>

Viviana Mendes Lima

Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, SP, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-5918-409X>

Sandra Maria Fonseca da Costa

Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, SP, Brasil
<https://orcid.org/0000-0003-0540-228X>

Resumo: Este artigo tem como objetivo apresentar uma discussão sobre habitação de interesse social, se essa categoria foi contemplada nos Planos Diretores de três municípios, Afuá e Ponta de Pedras, localizados no Estado Pará, e Mazagão, localizado no Estado do Amapá. A metodologia adotada consistiu em visitas aos órgãos públicos municipais, levantamentos teóricos sobre o déficit habitacional, bem como entrevistas semiestruturadas com agentes do poder público local, as quais foram aprovadas por um comitê de ética em pesquisa. Os resultados obtidos demonstraram que nos Planos Diretores de Afuá e Ponta de Pedras a habitação de Interesse Social (ZEIS) não é contemplada, não há o estabelecimento de ZEIS. No município de Mazagão não foi possível identificar políticas habitacionais no Plano Diretor, pois esta municipalidade não dispõe deste instrumento jurídico.

Palavras-chave: Planos Diretores, Programas Habitacionais, Pequenas Cidades.

Abstract: *This article aims to present a discussion on social housing, if this category was included in the Master Plans of three municipalities, Afuá and Ponta de Pedras, located in the State of Pará, and Mazagão, located in the State of Amapá. The methodology adopted consisted of visits to municipal public agencies, theoretical surveys on housing deficit, as well as semi-structured interviews with local government representatives, procedure approved by a research ethics committee. The results obtained showed that in the Master Plans of Afuá and Ponta de Pedras, Social Interest housing (ZEIS) is not considered, there is no establishment of ZEIS. it was not possible to identify Master Plan of the municipality of Mazagão, as well as any housing policies*

Keywords: *Master Plans, Housing Programs, Small Cities.*

Introdução

As cidades brasileiras passaram por mudanças profundas nas últimas décadas. O tecido urbano antes concentrado, espalhou-se cada vez mais, não só nas grandes metrópoles, mas também nas cidades consideradas médias e pequenas. Assim, questiona-se: essas transformações garantiram um desenvolvimento social e a universalização do direito à moradia digna, estabelecida como direito constitucional?

O artigo 182, da Constituição Federal (¹BRASIL, 1988), esclarece que “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.”

O instrumento básico da política de desenvolvimento urbano é o Plano Diretor. Segundo o Estatuto da Cidade (²BRASIL, 2001), esse instrumento é a ferramenta básica para orientar a política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana dos municípios, que permitem pensar a organização do território, a longo prazo. A premissa fundamental do Plano Diretor é estabelecer a função social da terra urbanizada e regularizá-la a fim de reconhecer todos os cidadãos, garantindo-lhes melhor qualidade de vida, serviços urbanos e moradia. Segundo o Ministério das Cidades, essa política de regularização fundiária tem como premissa:

Organizar o crescimento e o funcionamento do município, e planejar o futuro da cidade por meio de participação coletiva. O Plano Diretor vale para todo o município, ou seja, para as áreas urbanas e para as rurais. Objetiva-se construir soluções para os problemas dos moradores das cidades brasileiras, que cresceram de forma desordenada, penalizando principalmente a população de menor poder aquisitivo. Deve dizer qual é o destino de cada parte do município, sem esquecer, é claro, que essas partes formam um todo. É o Plano Diretor que diz como o Estatuto

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

² BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. 2001.

da Cidade será aplicado em cada município (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade e o poder público local. Atendendo ao exercício da legislação e sua competência administrativa, o presente instrumento que regulamenta o ordenamento e uso do solo foi estabelecido no ano de 2001 por meio da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidades (BRASIL, 2001). O Plano Diretor desempenha um papel importante quando se trata de políticas públicas estabelecidas como um instrumento legal resultante do planejamento territorial, voltados ao uso e ocupação do solo urbano, pelos gestores públicos e a sociedade. Desta maneira, deve garantir a participação dos cidadãos do município a partir de diretrizes sobre o morar, habitar, trabalhar e viver adequadamente, respeitando os direitos sociais. Um Plano Diretor deve conter os aspectos físicos, sociais, econômicos e sociais desejados pela coletividade (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, 2005).

No que se refere à questão habitação, os Planos Diretores devem ter como compromisso a instituição de programas de regularização e uso da terra, urbanização de áreas ocupadas por famílias de baixa renda e definição de áreas para a construção de moradias de interesse social. A sugestão de elaboração de Planos Diretores existe, no Brasil, desde 1930, quando as primeiras publicações sobre esse documento foram publicadas, em um texto em francês. Elaborou-se um Plano denominado Agache, elaborado por esse urbanista francês de mesmo nome, exclusivamente para a então capital do Brasil, a cidade do Rio de Janeiro (VILLAÇA, 2005).

Segundo Villaça (2005, p.10), criou - se no imaginário da classe política brasileira a ideia de que os Planos Diretores seriam capazes de trazer soluções reais para todos os problemas urbanos enfrentados pelas cidades. Compreende o autor que este instrumento urbanístico é indispensável e capaz de contribuir para a eficiência das políticas urbanas, em especial para os gestores públicos. O autor critica o fato de um instrumento que poderia ser protagonista para a resolução dos problemas urbanas, ser utilizado de maneira parcial, atendendo os agentes políticos e do mercado imobiliário, tornando-se um instrumento de negociação. Um dos aspectos que não avança, de forma consistente, é a definição das Zonas de Interesses Sociais (ZEIS), são áreas urbanas especificamente designadas pela lei municipal para fins de habitação social (BRASIL, 2001). De acordo com Santo Amore (2013, p. 6),

as ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais de promoção pública) (...) devem cumprir o objetivo de facilitar a regularização urbanística e fundiária ao admitir parâmetros físicos diferentes daqueles estabelecidos pelas leis e normas.

O autor menciona que apesar das ZEIS's serem destacadas como o "principal instrumento relacionado ao tema moradia (...) utilizado em 81% de todos os planos diretores", menos da metade desses planos de ser indicam a localização de novas áreas para esse fim, definindo como tal áreas já ocupadas por assentamentos precários (SANTO AMORE, 2013, p. 104).

Esta contradição também é perceptível em locais afastados das áreas mais urbanizadas do país, como nas pequenas cidades da Amazônia. São cidades que possuem Planos Diretores, mas que não mencionam as necessidades de habitações sociais. Ainda que o mercado imobiliário nessas localidades seja muito tímido, como é verificado nas grandes cidades, a ausência dos direitos sociais em seus documentos públicos evidencia uma falta de atenção a essas questões.

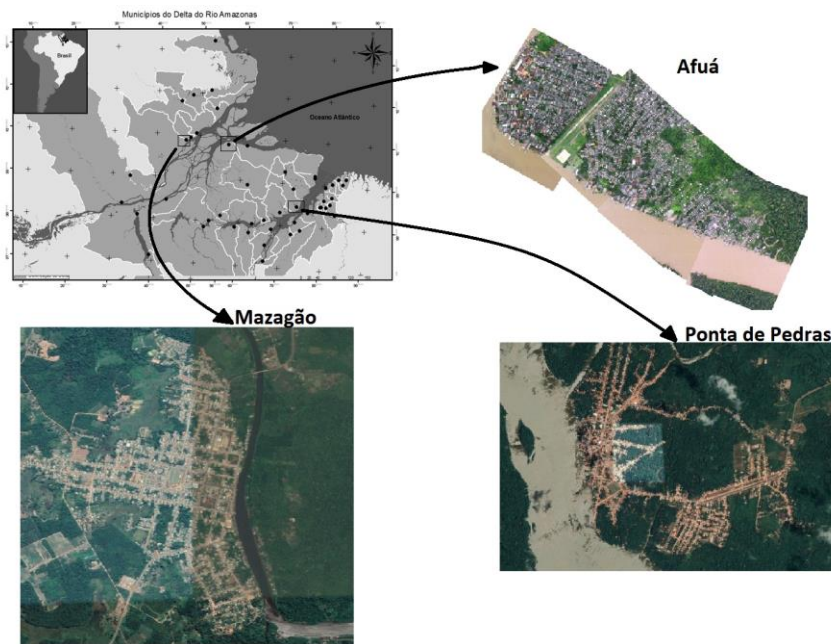
Desta forma, avaliando as prerrogativas do referido documento, esse artigo apresenta uma análise dos Planos Diretores de três municípios localizados no Delta do rio Amazonas a fim de identificar nesses documentos as tratativas políticas, promovidas por cada esfera administrativa no que se refere a políticas habitacionais. Esses municípios foram selecionados em função das características do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), implantado em suas cidades. Nesse aspecto, são discutidas as questões primordiais relativas à questão habitacional de interesse sociais, e se elas foram contempladas nos Planos Diretores, bem como se estabelecem as ZEIS para os respectivos municípios. Os três municípios selecionados para análise são Afuá e Ponta de Pedras, localizados no Estado Pará e Mazagão, localizado no Estado do Amapá.

Os procedimentos metodológicos adotados consistiram em visitas aos órgãos públicos municipais, a fim de obter os Planos Diretores de cada município estudado; efetuou-se levantamento de dados secundários sobre o déficit habitacional nacional e regional em órgãos governamentais, como o IBGE, Secretarias dos Estados e Municípios, além dos disponibilizados pelo Ministério das Cidades. Foram realizadas visitas à campo, no período de 2014 a 2019, que possibilitaram a obtenção de registros fotográficos e entrevistas com gestores públicos, com a finalidade de conhecer as áreas que foram destinadas à construção das moradias de interesse social nas municipalidades estudadas. Utilizou-se as imagens do Google Earth® para localização dos municípios na região do Delta do Rio Amazonas, inseridos na dinâmica das pequenas cidades amazônicas.

Os municípios do Delta do Rio Amazonas

Os municípios de Afuá e Ponta de Pedras estão localizados no Estado do Pará, e Mazagão no Estado do Amapá. Essas municipalidades possuem, como sedes administrativas, pequenas cidades amazônicas, com economia dependente dos recursos da floresta, como também dos repasses públicos estaduais e federais e dos programas sociais do governo.

Figura 1 - Localização Geográfica e Espacial das Áreas de Estudo



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Localizada na Ilha de Marajó, na região estuarina do Rio Amazonas no Estado do Pará, Ponta de Pedras se insere no contexto das pequenas cidades da Amazônia. É considerada pequena, em termos demográficos e econômicos. Fica distante 40 km da Capital do Estado, Belém. De acordo com Costa et al. (2016, p. 121), seu “crescimento urbano foi, particularmente, expressivo entre 1991 e 2010, quando a área urbana cresceu 126%, e a população urbana mais que 111%”, período, durante o qual, observou-se uma intensificação da produção do açaí no município.

O município de Afuá está situado na microrregião paraense do Furo de Breves, na parte norte-ocidental do arquipélago do Marajó, limitando-se com os municípios de Chaves, Anajás, Breves, Gurupá e com o Estado do Amapá. O sítio urbano de Afuá é sobre a várzea, assim, grande parte das vias de circulação são sobre estivas e as casas, em sua maioria, são em madeira, tipo palafitas, adaptadas à dinâmica das marés. Apenas bicicletas são permitidas como transporte intraurbano.

Mazagão, localizado no estado do Amapá, possuía uma população 17.032 habitantes, de acordo com o Censo do IBGE (IBGE, 2019), sendo que mais de 50% residem na área urbana. Possui relação socioeconômica com a capital do Estado, Macapá.

Resultados e Discussão: Análise dos Planos Diretores

Dados da Fundação João Pinheiro - FJP (2015) demonstram que o déficit habitacional no Brasil está calculado em 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades situados nas áreas rurais. Esses dados apontam que as cidades precisam de novas habitações para ao menos combater o déficit que sobe anos após ano. Para a região Norte, o déficit habitacional foi de 645 mil unidades no ano de 2015.

De acordo com os dados apresentado pela FJP, nota-se que há uma problemática quando se trata de moradia, os números supracitados reforçam a necessidade de políticas que reduzam esses índices. Ao observar esses dados e avaliar a situação da região Norte, constatou-se que os maiores déficits estão localizados no estado do Pará (314 mil) e do Amazonas (151 mil) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). Diante dos dados apresentados, infere-se que nas últimas décadas a falta de habitação ocasionou problemas diversos para as gestões públicas. Avalia-se que nos municípios estudados complicações relacionadas a ocupações irregulares, áreas de várzeas, comércio irregular de terras e disputas jurídicas tem promovido uma desorganização espacial e geográfica das áreas habitadas.

A obtenção dos Planos Diretores junto ao poder público dos municípios de Afuá, Ponta de Pedras e Mazagão permitiu efetuar uma leitura precisa e compreender as propostas públicas municipais no que se refere a questão da habitação. Uma das avaliações foi verificar se houve o estabelecimento de ZEIS, destinadas à construção de moradias populares, ou seja, áreas específicas e destinadas para o da construção de moradias populares, conforme exige as diretrizes destas legislações. As ZEIS são estabelecidas para reservar imóveis vazios para serem destinado para a construção de moradias populares, além de facilitar a regularização de áreas já ocupadas.

Investigou-se nesses documentos a existência de políticas públicas habitacionais para a população mais carente, ou alguma sugestão de política emergencial, direcionada aos problemas ocasionados pela precariedade ou falta de moradia. Durante esse processo, atentou-se também em identificar se foram estabelecidas políticas centradas em regularizar ou melhorar a situação de quem mora em áreas precárias, ou se o poder público, mediante o Plano Diretor se comprometeu em estabelecer políticas habitacionais voltadas para a demanda social.

O Quadro de análise dos Planos Diretores permitiu avaliar as lacunas existentes entre o documento e a prática desta política habitacional nos municípios.

Análise dos Planos Diretores de Ponta de Pedras (PA), Afuá (PA) e Mazagão (AP)

A partir dos Planos Diretores, foram elaborados quadros para permitir a comparação dos planos. O Plano Diretor de Ponta de Pedras (Quadro 1) não especifica se há políticas específicas direcionadas à definição de ZEIS, para atender à população, nem recomendações para as áreas consideradas de risco. Não foi possível identificar, nesse documento, políticas locais específicas do poder público local para a construção de moradias.

Consta, no Plano Diretor de Ponta de Pedras, que é responsabilidade do poder público incentivar a iniciativa privada no sentido de facilitar o acesso da população a melhores condições habitacionais. No entanto até o presente não há empresas privadas atuando nesse município.

Quadro 1 - Plano Diretor de Ponta de Pedras – PA

Análise dos Planos Diretores dos Municípios de Estudo	
Descrição documental da questão habitacional	
Ponta de Pedras, PA.	<p>Título II Do Princípios e Diretrizes Gerais da Política Urbana.</p> <p>§ 1º O Poder Público deve garantir que todos os cidadãos tenham acesso à terra urbanizada, a moradia, ao saneamento ambiental, a infraestrutura, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer.</p> <p>Artigo 7º Dos princípios da Política Urbana</p> <p>Terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando a proteção do direito à moradia da população de baixa renda.</p> <p>Capítulo II Das Diretrizes da Política Urbana</p> <p>III- Ordenação e controle do uso do solo</p> <p>IV- Parcelamento do solo;</p> <p>VII – Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;</p> <p>SESSÃO V – Habitação</p> <p>Art. 17 – A política de habitação do município deve orientar as ações do poder público e da iniciativa privada no sentido de facilitar o acesso da população a melhores condições habitacionais, que se concretizem tanto na unidade habitacional, quanto no fornecimento da infraestrutura física e social adequada.</p> <p>Art. 18 - Constituem diretrizes setoriais para a política de habitação do município;</p> <p>I-Estabelecer espaços favoráveis para a habitação da população que se encontra em áreas de risco no município;</p>

<p>III - Realizar estudos técnicos para as áreas a serem definidas como propícias para o remanejamento de pessoas que estejam afixadas em áreas de risco a saúde, priorizando as comunidades ou vilas que se encontram em áreas de risco a saúde;</p> <p>IV - Compatibilizar a demanda por faixa de renda e os projetos urbanísticos e habitacionais existentes;</p> <p>V- Articular a política habitacional com as demais políticas setoriais;</p> <p>VI - Garantir a provisão habitacional preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, evitando a criação de novos núcleos urbanos dissociados da trama urbana existentes;</p> <p>VII -Estabelecer programas que promovam a ocupação do território de forma equilibrada, com setores socialmente diversificados e áreas integradas ao meio ambiente natural;</p> <p>VIII - Proibir novas ocupações em áreas de prevenção ambiental, de mananciais e em áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados;</p> <p>IX - Manter informações atualizadas sobre a situação habitacional do município. X- Prover capacitação de mão de obra local.</p> <p>Do Ordenamento do Território – Cap. I</p> <p>Das Diretrizes para Urbanização e uso do solo.</p> <p>Art. 32- São diretrizes da urbanização e do solo;</p> <p>I - Evitar a segregação, promovendo acesso a todas as camadas da população aos bens e equipamento público;</p> <p>V- Otimizar o aproveitamento dos investimentos urbanos realizados a gerar novos recursos e reduzir progressivamente o déficit social representado pela carência de infraestrutura e de serviços sociais de moradia para a população de baixa renda;</p> <p>MACROZONEAMENTO</p> <p>Art. 34</p> <p>III- Zona Urbana de uso controlado;</p> <p>SUBSEÇÃO I - Da Zona Urbana de Expansão e perímetro urbano.</p> <p>Art.44</p> <p>II - Aplicar o conjunto de instrumentos de política urbana adequada para sua estruturação, ocupação e regularização do solo;</p> <p>IV- Constituir áreas para atender as novas demandas habitacionais;</p> <p>DA ZONA URBANA DE USO CONTROLADO</p> <p>Art.45 Da zona urbana de uso controlado é composta por áreas predominantes habitacionais de baixa densidade.</p> <p>DO DIREITO DE PREEMPÇÃO</p> <p>Art. 59</p> <p>II - Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;</p> <p>DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO</p>
--

<p>Art.78 II- A lei de uso e ocupação do solo;</p> <p>LEI MUNICIPAL N] 595/2016 ALTERA DISPOSITIVOS E ANEXOS DA LEI Nº 403/2006- PLANO DIRETOR DE PONTA DE PEDRAS, PA.</p> <p>*Não traz modificações no Plano e não estabelece novas políticas direcionadas para habitação. (*grifo nosso).</p>
--

Fonte: Ponta de Pedras, Prefeitura. Adaptado pelos autores (2019)

As visitas à campo permitiram constatar que nunca foi estabelecido qualquer política dessa natureza, ou, ao menos, foi estabelecido a existência de ZEIS. Não há nesse município casas populares, condomínios horizontais e verticais construídos pela iniciativa privada para o mercado imobiliário de Ponta de Pedras, com ou sem financiamento de agentes públicos.

Não há uma secretaria para tratar da questão habitacional nesse município. As informações obtidas foram coletadas nas Secretarias de Infraestrutura e Assistência Social e por meio de entrevistas com os representantes do poder público local. O Plano Diretor de Ponta de Pedras chama a atenção por conter inúmeras ações voltadas para a questão habitacional, porém não se localizou nesse documento uma área definida no município destinada à construção de moradias populares (ZEIS).

Uma das etapas do Plano Diretor estabelece que é de responsabilidade do município garantir a provisão habitacional, preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, evitando assim a criação de novos núcleos urbanos dissociados. Entretanto, esse compromisso não se aplica à Ponta de Pedras. O primeiro conjunto habitacional aprovado pelo município no programa MCMV, do governo federal, foi construído fora do perímetro urbano e desconectado dos equipamentos públicos, impossibilitando a população de ter acesso a serviços essenciais. Ponta de Pedras possui dois conjuntos habitacionais construídos pela macropolítica do MCMV (Figura 2).

Figura 2: Localização do Programa MCMV, em Ponta de Pedras



Fonte: Google Earth (2020)

Ponta de Pedras se apresenta como tantos outros municípios brasileiros, na teoria a questão habitacional ganha destaque nos Plano Diretores, mas, reafirma uma velha máxima do poder público, mas, na prática, nada é realizado.

Ao analisar o Plano Diretor de Afuá (Quadro 2), foi possível identificar na redação desse documento uma seção dedicada somente para a questão habitacional, trazendo de início menções claras, de que a cidade é um espaço de todos e para todos. No artigo dezesseis é possível visualizar que o município compromete-se em instituir uma legislação específica que possa criar uma política de habitação municipal, no prazo de um ano, que ainda não foi implantada. Esse documento foi aprovado no ano de 2006, e revisado em 2016, mas, no entanto, tanto a política para a habitação quanto, ao menos, a proposição de ZEIS não se concretizaram. O município não possui nenhum projeto próprio para combater problemas relacionados à habitação de interesse social.

Quadro 2. Plano Diretor de Afuá – PA

Análise dos Planos Diretores	
Descrição da questão habitacional	
Afuá - PA.	CAPÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA URBANA Seção III V - Democratização da gestão territorial do Município. Art. 3º A função social da cidade é o direito que todos os cidadãos possuem de usufruírem dos espaços, bens e equipamentos públicos existentes no município. IV - terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando à proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais;
	CAPÍTULO II - DAS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA Art. 6º A execução da Política Urbana será orientada pelas diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, com vistas a garantir especialmente III - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar VII - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
	DAS DIRETRIZES SETORIAIS DA POLÍTICA URBANA CAPÍTULO I - DAS DIRETRIZES SETORIAIS PARA INFRA-ESTRUTURA
	Habitação Art. 15. A Política de Habitação do Município deve orientar as ações do Poder Público e da iniciativa privada no sentido de facilitar o acesso da população a melhores condições habitacionais, que se concretizam tanto na unidade habitacional, quanto no fornecimento da infraestrutura física e social adequada. Art.16. Constituem diretrizes setoriais para a Política de Habitação do Município: I - Instituir legislação que crie a política de habitação municipal, no prazo de um ano, a contar da publicação desta Lei;

II - Garantir a provisão habitacional preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, evitando a criação de novos núcleos urbanos dissociados da trama urbana existente;

III - Estabelecer programas que promovam a ocupação do território de forma equilibrada, com setores socialmente diversificados e áreas integradas ao meio ambiente natural;

IV - Estimular a participação da iniciativa privada na produção de moradias para todas as faixas de renda;

V - Proibir novas ocupações em áreas de preservação ambiental, de mananciais e em áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados;

VI - Manter informações atualizadas sobre a situação habitacional no Município.

Art. 19.

VIII - planejar a delimitação das áreas de interesse social, com ocupações de baixa renda, há mais de cinco anos de existência, não situadas em áreas de risco, de forma que seja alvo de estudo de regularização;

TÍTULO III - DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

CAPÍTULO I DAS DIRETRIZES PARA URBANIZAÇÃO E USO DO SOLO

I - Evitar a segregação de usos, promovendo sua diversificação como forma de garantir o acesso de todas as camadas da população aos bens e equipamentos públicos;

II - Estimular a aplicação dos instrumentos de parcelamento do solo, nas áreas já urbanizadas, dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir os seus custos;

V - Otimizar o aproveitamento dos investimentos urbanos realizados e gerar novos recursos, buscando reduzir progressivamente o déficit social representado pela carência de infraestrutura urbana, de serviços sociais e de moradia para a população de baixa renda.

VII - planejar o crescimento urbano através de projetos de expansão, indicando a direção adequada para a evolução populacional;

CAPÍTULO II - DO MACROZONEAMENTO

III - Zona Urbana de Uso Controlado.

CAPÍTULO III - DO ZONEAMENTO

IV - Constituir áreas para atender às novas demandas habitacionais;

TÍTULO IV - DOS PARÂMETROS PARA USO, OCUPAÇÃO E

PARCELAMENTO DO SOLO

CAPÍTULO I

DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

***Não traz menções acerca de políticas habitacionais no documento municipal do Plano Diretor**

Fonte: Afuá, Prefeitura Municipal. Adaptado pelos autores (2019)

Afuá é um município que não consegue gerar recursos que possibilitem a criação de um programa habitacional, pois trata-se de um setor que requer muito capital para ser aplicado. Ao verificar os parágrafos do capítulo III, sobre o zoneamento do município, ressalta-se que Afuá comprometeu-se em constituir áreas para atender às novas demandas habitacionais, situação que até o momento não foi concretizada. As consultas, realizadas na Secretária de Infraestrutura de Afuá durante a pesquisa de campo, não confirmaram a existência de novos terrenos ou áreas do município destinadas à construção de novas moradias. A condição geográfica de Afuá é um fator que realmente dificulta o poder público de estabelecer determinadas ações que dependam de terras, pois sabe-se que Afuá, encontra-se localizada em uma área de várzea, com inundações periódicas devido à dinâmica das marés, uma das particularidades dessa cidade ribeirinha.

No que diz respeito a definição das ZEIS, Afuá não estabelece em seu Plano Diretor um local específico para tal, não atendendo esta prerrogativa da legislação para moradias de interesse social. Afuá se assemelha à Ponta de Pedras, pois a questão habitacional aparece como compromisso da gestão pública, mas, de forma objetiva, esses dois municípios apresentam similaridades no que tange a estabelecer e colocar políticas habitacionais em prática. Ponta de Pedras e Afuá, até o presente momento não conseguiram criar um programa que possua recursos próprios para ser investidos no setor habitacional.

Quanto ao município de Mazagão, constatou-se que este não possui Plano Diretor (Quadro 3), essa situação gera problemas não só aos gestores, mas também para a população. A gestão local desse município infringiu questões judiciais, por não atender uma prerrogativa da política urbana nacional e os projetos de estruturação e melhorias urbanas dependem da política conjunta estabelecida pelo Plano Diretor da Região Metropolitana de Macapá (RMM), uma vez que Mazagão faz parte dessa RM.

Quadro 3. Análise do Plano Diretor de Mazagão – AP

Análise dos Planos Diretores	
	Descrição à cerca da questão habitacional
Mazagão - AP.	<p>O município começou a discutir a elaboração e implementação do seu Plano Diretor na atual gestão e não avançou na elaboração do documento, bem como a sua implementação. Mazagão não dispõe de um Plano Diretor aprovado, e até o presente momento não foi possível analisar as políticas públicas locais direcionadas para o setor da habitação, mesmo sendo uma normativa jurídica institucional para todos os municípios com população acima de 20.000 habitantes.</p> <p>O município de Mazagão não dispõe de um Plano Diretor elaborado e aprovado pela gestão local. Esse município integra o Plano Diretor Metropolitano da Região Metropolitana de Macapá, aprovado sob o Referente Projeto de Lei Complementar nº 0002/2018- e Lei Complementar nº 112, de 09 de abril de 2018.</p>

	<p>O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região Metropolitana de Macapá apresenta em suas diretrizes gerais, um macro plano para a região metropolitana de Macapá das quais faz parte o município de Santana e Mazagão. Os municípios integrantes da Região Metropolitana de Macapá, o Estado e os órgãos de atuação regional compatibilizarão seus planos e programas às diretrizes do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado ou de plano setorial metropolitano. No que diz respeito a questão habitacional, o capítulo II das Funções Públicas de Interesse Comum, estabelecida como resultado da criação da região metropolitana e do Plano Diretor Metropolitano da Região Metropolitana de Macapá a questão da habitação é colocada como um segmento a ser trabalhado, mas não apresenta especificidades, não permitindo identificar nesse documento o estabelecimento de definição das ZEIS, e outras políticas destinadas ao setor habitacional.</p>
--	---

Fonte:
Mazagão,
Prefeitura
Municipal.
Adaptado
pelos
autores

(2019)

Os recursos que hoje são aplicados na melhoria da cidade provêm da política da RM do Estado do Amapá. Ou seja, esse município depende de ações conjuntas para promover investimentos e melhorias locais.

Ao consultar o sítio da prefeitura municipal de Mazagão, foi possível encontrar um documento denominado “Plano de Governo para Mazagão, quadriênio 2017 a 2020”, que estabelece diversos setores a serem desenvolvidos pela gestão desse município. Constatou-se que ações e políticas exclusivas para a questão habitacional são minimamente enfatizadas.

Diversos setores foram inseridos na pauta de governança, entre eles: saúde, mobilidade urbana, turismo, saneamento básico, cultura, esporte e lazer, trabalho, renda entre outros. É notável a ausência de propostas da gestão pública em estabelecer políticas para o setor da habitação nesse município.

Apesar de constar no documento supracitado o item habitação, este tema só aparece efetivamente na pasta da Administração Pública como “Instituir no âmbito do município de Mazagão um programa de habitação popular (criar uma Companhia de Habitação)” (MAZAGÃO, ³2019). Desta forma, nota-se a não prioridade dada ao segmento da habitação por parte do poder público local.

Há uma lacuna nesse documento ao não contemplar efetivamente um setor que é considerado de grande importância para as cidades brasileiras. Convém afirmar também que no “Plano de Governo para Mazagão, quadriênio 2017 a 2020”, a proposição de ZEIS não são estabelecidas.

³ Documento apresentado pelo Prefeito do Município, como parte de suas ações e projetos no quadriênio de 2017 à 2020. Disponível em www.divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/AP/06076/2/30000001520/proposta_governo1471298602599.pdf acesso em 15/08/2020.

Um aspecto paralelo, que convém ressaltar a respeito da questão habitacional de Mazagão, aconteceu no ano de 2012, quando o município foi contemplado com a construção de 40 casas pelo programa MCMV do Governo Federal. As obras foram paralisadas depois de quatro meses, proporcionando um grande problema para a gestão pública e para a população que esperava pelas moradias. A empreiteira vencedora da licitação abandonou as obras e se retirou da cidade sem maiores esclarecimentos para a gestão municipal, sem finalizar a construção das casas. O prefeito atual afirmou, durante entrevista, que essa situação tem ocasionado muitos problemas para a gestão atual pois os contemplados pelo programa procuram a Prefeitura em busca de prazos para a entrega das moradias.

Se for levado em consideração que os Planos Diretores permitem a organização e o estabelecimento de ações da gestão pública, a fim de melhorar o quadro urbano das cidades, é válido afirmar que Mazagão encontra-se em uma situação difícil no que se refere a pensar a estrutura da cidade a longo prazo. Se os Planos Diretores são instrumento jurídicos obrigatórios para as municipalidades brasileiras que possuem população acima de vinte mil habitantes, o município de Mazagão não cumpre essa lei há anos. No que se refere a políticas municipais específicas para o setor habitacional, a população encontra-se inserida em uma dura realidade. Os políticos locais que ocuparam o cargo de prefeito até o presente momento não somaram esforços para a criação do Plano Diretor local.

Considerações Finais

Os resultados obtidos demonstraram que nos Planos Diretores de Ponta de Pedras Afuá a habitação de Interesse Social não é contemplada, não há nos Planos Diretores desses dois municípios o estabelecimento de ZEIS destinadas à construção de moradias para a população. Para o município de Mazagão não foi possível identificar políticas habitacionais, pois esta municipalidade não possui nem ao menos Plano Diretor. As políticas públicas habitacionais de Mazagão ficam somente restrita ao discurso, a gestão local entende a necessidade de se atuar na questão habitacional, mas justifica-se que existem outros setores sociais necessitando de demandas emergenciais.

Os municípios estudados são dependentes das políticas públicas federais habitacionais e, até o presente momento, eles não conseguiram se estruturar política e economicamente para a construção de moradias populares destinada à população carente. Nos três municípios estudados, as únicas construções de moradias populares foram realizadas por meio do MCMV do governo federal.

Referências

BIBAS, Luna, CARDOSO, Ana Cláudia. Os Perigos de uma Trajetória Única para as Cidades Amazônicas. **Anais do ENANPUR** 2017. Sessão Temática 6: Espaço, Identidade e Práticas Sócio Culturais. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1953/1932> Acesso em 16 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/ind.asp Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. 2001.

COSTA, S. M. F. et al. Crescimento urbano e ocupação da várzea em pequenas cidades da Amazônia: uma discussão premente. **Revista Geografia, Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 20, n. 1, p. 114-129, 2016.

COSTA, S. M. F. et al. Pequenas cidades do estuário do Rio Amazonas: fluxo econômico, crescimento urbano e as novas velhas urbanidades da pequena cidade de Ponta de Pedras. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 2, p. 56-74, 2012.

DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL / Fundação João Pinheiro, **Centro de Estatística e Informações**. 2. ed. - Belo Horizonte, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: FJP; Centro de Estatística e Informações, 2018.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Plano diretor passo a passo**. Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo: CEPAM, 2005.

GONÇALVES, Amanda Cristina Oliveira; CORNETTA, Andrei; ALVES; Fábio e BARBOSA Leonard Jeferson Grala. MARAJÓ. In: ALVES, Fábio (Org.). **A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: Ipea, 2016. 359 p.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades Panorama dos Municípios**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/ponta-de-pedras/panorama> Acesso em: 19 jun. 2019.

MAZAGÃO. Prefeitura Municipal. **Plano de governo para Mazagão**, quadriênio 2017 a 2020. Mazagão: Prefeitura Municipal. Disponível em: www.mazagao.ap.gov.br Acesso em: 13 jul. 2019.

MONTOIA G. R. M. e Costa, S, M, F. REGIÕES VERNACULARES - Um novo modelo cívico para as pequenas cidades amazônicas. **Anais do ENANPUR 2019. SESSÃO TEMÁTICA 6: ESPAÇO, IDENTIDADE E PRÁTICAS SÓCIO-CULTURAIS.**

Morfologia comparativa de duas abiuranas (*Pouteria* spp. - Sapotaceae), árvores nativas da floresta do estuário, Amapá, Brasil - **Scientific Figure on ResearchGate**. Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-de-localizacao-das-coletas-botanicas-nas-areas-de-estudo-do-Projeto_fig1_283516522 Acesso em: 21 Jun. 2019.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender...** / Isabel Cristina Eiras de Oliveira. - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64p. Disponível em http://polis.org.br/wp-content/uploads/estatuto_cidade_compreender.pdf Acesso em 10 mai. 2019.

PREFEITURA, Municipal de Afuá. (2020). **Plano Diretor do Município de Afuá**. Disponível em: <https://www.afua.pa.gov.br/categoria/leis/> Acesso em 15 fev. 2020.

PREFEITURA, Municipal de Ponta de Pedras. (2020). **Plano Diretor do Município de Ponta de Pedras**. Disponível em: <https://www.pontadepedras.pa.gov.br/secretaria.php?sec=21> Acesso em 15 fev. 2020.

SANTO AMORE, Caio. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade”: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. **Tese** (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.16.2013.tde-05072013-102906. Acesso em: 21 jul. 2020

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, SP: [s.n.], 2005.

Sobre o autor:

Jobair Assis Rangel é Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade do Vale do Paraíba (2019). É professor da Universidade do Vale do Paraíba, atuando nos ensinamentos médio, técnico e superior. E.mail: jobairrangel@terra.com.br

Viviana Mendes Lima é Doutora em Saúde Global e Sustentabilidade pela Universidade de São Paulo – USP e docente do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional - Universidade do Vale do Paraíba - Univap. geolimabrazilch@yahoo.com.br

Sandra Maria Fonseca da Costa é Doutora em Engenharia de Transporte pela Universidade de São Paulo – USP e docente do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional- Universidade do Vale do Paraíba - Univap. sandra@univap.br