DESAFIOS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: UM ESTUDO DO PLANO DIRETOR DE NOVO PROGRESSO-PA

Ana Paula Lívero Sampaio¹

Gisele Carignani²

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar o Plano Diretor do município de Novo Progresso-PA, a cerca-se de interpretações para as dificuldades do plano habitacional da cidade. O município localizado no sudoeste do estado do Pará teve seu desenvolvimento com a construção da BR- 163 (Cuiabá-Santarém) e um considerado aumento populacional desde a sua emancipação em 1991. No desenvolvimento da pesquisa foram destacados temas importantes que contribuísse para formação de um conjunto de explicações dos desafios enfrentados pela Política de Habitação, como a contextualização da Política Habitacional no Brasil e no município; o Estatuto das Cidades e seus instrumentos que contemplam o plano habitacional; análise do Plano diretor, instrumento básico do processo de planejamento municipal, tem como função nortear a ação da política habitacional. Com todos esses critérios objetiva-se observar os pontos falhos do Plano Diretor e diretrizes apresentadas, de acordo com o Relatório de Avaliação do Plano diretor Participativo de Novo Progresso, do Ministério das Cidades realizado em 2009, e propor pontos importantes no exercício do direito à moradia como condição de dignidade da população e efetivo da cidadania, assegurando o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança.

Palavras-chave: Política de habitação, Plano Diretor, Novo Progresso-PA.

¹ Acadêmica do 7º Semestre de Arquitetura e Urbanismo, UNEMAT- Universidade do Estado de Mato Grosso, Campus de Barra do Bugres. aninhasamp@hotmail.com

² Professora Mestre, do curso de Arquitetura e Urbanismo da UNEMAT – Universidade do Estado de Mato Grosso, campus de Barra do Bugres. carignani@hotmail.com

1.INTRODUÇÃO

O respectivo artigo se refere à análise da elaboração e aplicação do Plano Diretor do município de Novo Progresso- PA, inferindo interpretações para os desafios enfrentados pela Política Habitacional.

Localizado no sudoeste do estado do Pará o município se localiza 990 km de sua capital, por volta de 1950 apresentava um pequeno povoado com famílias numerosas que habitavam as margens do Rio Jamanxim, vivendo a partir da extração do látex e plantações de seringais (IBGE, 2010). Com a construção da BR-163 em 1970 o município se desenvolveu, sendo habitado ao longo dos dois lados da rodovia (FIGURA 1), por imigrantes do sul do país, estimulados pelo sonho de se fixarem na Amazônia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Novo Progresso foi elevado à categoria de Município, pela Lei Estadual nº 5.700, de 13 de dezembro de 1991. Com 20 anos de existência teve seu crescimento populacional expressivo, apresentando em 2007 uma porcentagem de 38,73%, desde sua criação, com população atual segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2010) de 25.124 habitantes.

O município estabelece relações econômicas em analogia com o campo, conforme Nascimento et al. (2009, p.99 apud SINGER, 2002, p.9) o crescimento das cidades acontece quando o “desenvolvimento das forças produtivas é suficiente, no campo, para permitir que o produtor primário produza mais que o estritamente necessário à sua subsistência”.

A economia teve grandes transformações, iniciando com a exploração do ouro, mudando sua atividade para extração de madeiras nobres (IBGE, 2010), a qual foi enfraquecida por operações federais em 2009, e atividades pecuárias que permanecem sendo a principal economia da cidade.

Figura 1- Visão aérea do município de Novo Progresso (Maria Luiza L. Sampaio, 2011).

De acordo com Relatório de Avaliação do Plano diretor Participativo de Novo Progresso, do Ministério das Cidades (2009), o déficit habitacional do município é de 24,83%, este dado consiste na quantidade de moradias condizentes com a dignidade humana que se fazem necessárias para substituir as habitações inadequadas (SOUZA, 2010, p.169). Neste relatório também é apresentado uma percentagem de 83,29% referente à inadequação por infra-estrutura, estas estatísticas revela não só a má distribuição das moradias, em razão da atuação dos agentes do mercado privado, mas também o baixo poder aquisitivo dos pobres no acesso ao estoque habitacional adequado (NACIMENTO et al., 2009, p.99).

2. POLÍTICA HABITACIONAL

O ato de morar faz parte do desenvolvimento da vida humana, não podemos viver sem ocupar lugar no espaço, entretanto as características desse ato mudam de acordo com cada contexto sociopolítico e econômico (GOMES et al., 2003).

O processo acentuado da urbanização ao longo do século XX configurou-se no Brasil pelo processo do êxodo rural, fenômeno comum a partir da década de 1970 que culmina com o desenvolvimento descontrolado das grandes cidades brasileiras (SILVA, 2010).

A política habitacional brasileira desencadeou após o surgimento da decorrência do déficit habitacional existente no Brasil naquele momento, se confirmando com surgimento do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em 1964, além de constituir numa resposta do Estado ao capital, como instrumento de controle econômico e político (GOMES et al., 2003). O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto em 1986, o setor do governo federal ficou responsável pela gestão da política habitacional, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar os problemas, em 2003 houve a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades e, mais recentemente, com ampliação dos recursos e das fontes de financiamento e subsídios (BONDUKI, 2008).

No Brasil 80% da população mora em área urbana, apresentando nas cidades problemas comuns que foram agravados ao longo do tempo, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Podemos observar além do déficit habitacional, fator de grande interferência na política de habitação, o déficit qualitativo, termo usado como componente das necessidades habitacionais, formado por moradias que apresentam deficiências no acesso à infra-estrutura ou adensamento excessivo, este representa famílias que necessitam intervenções para condições dignas de habitação (BONDUKI, 2008).

Conforme pode ser observado no quadro 1, no município de Novo Progresso é expressiva quantidade de residências com carência na inadequação por infra-estrutura, e deficiência no acesso ao serviço de saneamento ambiental.

Quadro 1 - Déficit habitacional e Déficit de acesso aos Serviços de Saneamento Ambiental- Município de Novo Progresso

Valores	Domicílios	População Total	Déficit	Inadequação por Adensamento	Inadequação por infraestrutura	Domicílio sem Sanitário	Terreno não Próprio
Total	4.960	24.948	1.231	444	4.131	355	148
Percentual	-	-	24,83%	8,95%	83,29%	7,17%	2,98%

Fonte: Ministério das Cidades (2009)

Programas nacionais do governo são implantados para sanar esses desafios enfrentados pela política de habitação, como a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado no início de 2007 pelo governo. Programa de grande investimento em diferentes áreas que altera parcialmente a rígida política de contenção de despesas, conquanto boa parte deste programa esteja voltada a obras de infra-estrutura para a produção, também foram privilegiados os setores de habitação e saneamento (BONDUKI, 2008).

Referente ao Relatório de Avaliação do Plano diretor Participativo de Novo Progresso, aplicado pelo Ministério das Cidades (2009), não existe relação entre o Plano Diretor do município de Novo Progresso e o PAC, uma vez que o plano foi elaborado 2001. Entretanto, o município foi contemplado com investimentos do PAC para abastecimento d água, cujo projeto elaborado em 2009, segundo informações da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado.

Minha Casa Minha Vida (MCMV), outro investimento implantado pelo Governo Federal em parceria com os estados e municípios, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pelo Banco da Caixa. Foi lançado dia 25 de Março de 2009, com objetivo de garantir o direito à moradia do cidadão, beneficiando diversas famílias de baixa renda do Brasil a conseguir realizar o sonho de ter a casa própria, a partir de dos recursos da FAR (Fundo de Arrendamento Residencial).

Conforme o Caderno-Política Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (2004) tem como objetivo para habitação nacional:

[...] assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, ampliando de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit

habitacional e infra-estrutura urbana que é maior junto a população de baixa renda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Partindo desses pressupostos, Bonduki (2008) defende que os planos habitacionais devem ser articulados com os Planos Diretores, tendo o papel de estabelecer uma estratégia de enfrentamento do problema em cada unidade da federação, definindo programas específicos e adequados à realidade local.

No município de Novo Progresso o programa Minha Casa Minha Vida foi implantado em 2010 (FIGURA 2), com a construção de 60 unidades habitacionais para população de baixa renda que moram na sede do município, as edificações se deram no Bairro Scremin (PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO, 2011).

Figura 2- Construção de Unidades Habitacionais em Novo Progresso pelo Programa Minha Casa Minha Vida, no bairro Scremin (Prefeitura Municipal de Novo Progresso, 2010).

3.O ESTATUTO DA CIDADE E A PROMAÇÃO DA POLÍTCA HABITACIONAL

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/ 2001) vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o capítulo relativo à Política

Urbana (OLIVEIRA, 2001, p.7). O Estatuto afirma a obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo, onde todos cidadãos possuam acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos, qualquer melhoria realizada pelo poder público, prevê regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população pobre (ESTATUTO DA CIDADE, Julho de 2001). Baseados nos conceitos de Oliveira (2001, p.14):

[...] as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local. Indica que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão parcelar e setorial do planejamento urbano até agora praticado. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes (OLIVEIRA, 2001, p.14).

O plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana deverá prever a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (OLIVEIRA, 2001, p.18). A pesquisa abordará separadamente uma análise de contemplação dos instrumentos previstos no Plano Diretor de Novo Progresso.

Os instrumentos tem por objetivo a promoção da política urbana, previstos no Estatuto da Cidade relacionam com a política de habitação definida no plano diretor, o qual objetiva a aplicação desses instrumentos em áreas definidas e prazos estabelecidos.

Os instrumentos de institutos jurídicos, políticos, planejamento municipal, tributários e financeiros que contemplam a política de habitação são: *Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que determinam zonas específicas destinadas a moradias populares; Regularização Fundiária, que atuam em demarcação de áreas dotadas de infra-estrutura, com inclusão de áreas centrais para fins de habitação popular (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009); a disciplina do Parcelamento do Uso e da Ocupação do Solo condiz aos princípios da função social da propriedade; a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso,*

gera recursos que possibilita ao município aplicar em investimentos para construção de unidades habitacionais, regularização fundiária, implantação de equipamentos comunitários; o Parcelamento Compulsório, estabelece critérios na subutilização aplicados em glebas passíveis de parcelamento, possibilitando ampliar o acesso à área urbana para fins de moradia (OLIVEIRA, 2001); o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, tem por objetivo proporcionar o estímulo a utilização socialmente justa e adequada dos imóveis (SOUZA, 2010, p.125).

4. ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE NOVO PROGRESSO

O Plano Diretor do município de Novo Progresso foi instituído pela Lei N. 0234/06 em 24 de outubro de 2006, dispondo sobre diretrizes e medidas para sua implementação, sobre a gestão do prefeito municipal Tony Fábio Gonçalves Rodrigues.

De acordo com o Relatório de Avaliação de Planos Diretores Participativos do estado do Pará, realizado pelo Ministério das Cidades (2009), consta que não foram realizados estudos que subsidiaram a elaboração do Plano Diretor, baseando sua preparação apenas com síntese das reuniões e dados oficiais disponíveis.

Diferentemente do que defende Souza (2010), que para a elaboração do Plano Diretor devem conter pesquisadores, técnicos conhecedores de instrumentos e técnicas de planejamento e gestão, que dediquem o estudo às causas dos problemas urbanos, para colaborar na orientação dos debates e esclarecimento de diversas questões.

A aplicação dos princípios e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depende de sua incorporação aos Planos Diretores, podendo ganhar contornos variados dependendo das políticas municipais, correlação de forças no âmbito municipal, das diversas interpretações de conceitos e das possibilidades de aplicação pelo poder executivo local (FILHO et al., 2009).

De acordo com avaliação do Ministério das Cidades (2009) e em análise ao Plano Diretor de Novo Progresso, o plano não contempla todos os instrumentos do

Estatuto. Os quais deveriam estar presentes, juntamente com o zoneamento de uso e ocupação do solo, parâmetros que regulam a densidade e forma de ocupação do espaço urbano (SOUZA, 2010).

O Plano Diretor não faz referência a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e não define zona e/ou macrozonas. No art. 31 que vem definir a política de desenvolvimento municipal, estabelece como diretriz a criação de zona industrial, de agroindústria e residencial a serem objeto de lei regulamentar (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

A política habitacional enfrenta desafios pela desarticulação com os Planos Diretores (BONDUKI, 2008). No Plano Diretor do município esta se define apenas por diretrizes e objetivos gerais, não determinando ações e metas concretas para sua implementação, sem prever a elaboração de cadastramento de moradias precárias.

O plano habitacional não contém estratégias de enfrentamento a problemas específicos da realidade local (FIGURA 3), como definição de estratégia de aumento da oferta de moradias, pela intervenção regulatória, urbanística e fiscal na dinâmica de uso e ocupação do solo urbano e definições de instrumentos específicos visando a produção de moradia popular (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Plano Diretor do município rege apenas de diretrizes referente à política de habitação, segundo art. 18 são:

- I - prover adequada infra-estrutura urbana;
- II - assegurar a compatibilização entre a distribuição populacional, a disponibilidade e a intensidade de utilização da infra-estrutura urbana;
- III – garantir participação da população nas fases de projeto, desenvolvimento e implantação de programas habitacionais;
- IV - priorizar ações no sentido de resolver a situação dos residentes em áreas de risco e insalubres;
- V - assegurar, sempre que possível, a permanência das pessoas em seus locais de residência, limitando as ações de remoção aos casos de residentes em áreas de risco ou insalubres;
- VI - desenvolver programas preventivos e de esclarecimento quanto à ocupação e permanência de grupos populacionais em áreas de risco ou insalubres;

VII - priorizar, quando da construção de moradias de interesse social, as áreas já devidamente integradas à rede de infra-estrutura urbana, em especial as com menor intensidade de utilização;

VIII - promover a regularização dos loteamentos urbanos e as áreas ocupadas de forma ilegal;

IX - incentivar a urbanização das áreas ocupadas por famílias de baixa renda, inclusive assegurando-se a elas acesso ao título de propriedade;

X - promover a progressiva eliminação do déficit quantitativo e qualitativo de moradias, em especial para os segmentos populacionais socialmente vulneráveis, residentes há mais tempo no Município;

XI - promover e apoiar programas de parceria e cooperação para a produção de moradias populares e melhoria das condições habitacionais da população.

XII- requerer ao INCRA a regularização fundiária de área do município, visando a ampliação do perímetro urbano da sede municipal e das áreas dos distritos e comunidades, a ser objeto de lei regulamentar (PLANO DIRTETOR DO MUNICÍPIO DE NOVO PROGRESSO, 2006).

Figura 3- Residências com inadequação por infra-estrutura, Novo Progresso (Maria Luiza L. Sampaio, 2011).

Conforme defende Filho (2009), os planos diretores passam ao largo da "cidade real" e ignoram as condições e necessidades da grande maioria da população.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade é um objeto muito complexo, que origina da necessidade de contato, comunicação, organização e moradia. O ato de morar está na própria história do desenvolvimento da vida humana, as características desse ato mudam de acordo com cada contexto sociopolítico, econômico e espacial. No âmbito da espacialidade, observam-se características diversas da habitação e formas espaciais diferentes, concretizando uma produção diferenciada da cidade.

O crescimento da população brasileira foi acompanhado por agravamento dos problemas urbanos e ambientais, assim como a precariedade das condições de habitação de grande parcela da população (OLIVEIRA, 2001).

Como visto, a política habitacional brasileira tem por objetivo maior, solucionar o problema de moradias condizentes com a dignidade humana que se fazem necessárias para substituir as habitações inadequadas, resultando-se no déficit habitacional.

A política Habitacional do município de Novo Progresso-PA, que apresenta índice expressivo conforme o Ministério da Cidade (2009), de 83,29% de residências com inadequação por infraestrutura, teve por objetivo ser analisada conforme o Plano Diretor da cidade.

Nesse contexto o estudo sinalizou para o fato de que os desafios enfrentados pela Política Habitacional do município se referem a uma desarticulação com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que tem por objetivo a promoção da política urbana, e definida no Plano Diretor, este ocioso de estratégias de enfrentamento do problema adequados à realidade local.

Conclui-se que o Plano Diretor de Novo Progresso necessita de reformulações em sua lei, com apresentação de diagnóstico identificando a situação habitacional do município, dando ênfase nas desigualdades sociais, condições de

moradia e no déficit habitacional. Este embasado em instrumentos específicos, zoneamento, definição de objetivos e prazos estabelecidos.

REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo

ISSN 1984-5766, n.1-1º Semestre, São Paulo, 2008.

FILHO, F. G. B.; DENALDI, R. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção.** In: Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo, Programa de pós-graduação do departamento de arquitetura e urbanismo EESC-USP, n.26, São Paulo, Dez., 2009.

GOMES, R. C. C., SILVA, A. B., SILVA, V. P. **Política habitacional e urbanização no Brasil.** *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales.* Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(083). Disponível em: <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm)>. Acesso em: 2 de Jun. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações das Unidades da Federação: Novo Progresso- PA.** Governo Federal, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 5 de mai. 2011.

LEI 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.**

LEI N. 0234/06, de 24 de outubro de 2006. **Plano Diretor do Município de Novo Progresso.**

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Caderno Ministério da Cidades- Habitação**. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos- Pará: Relatório de Avaliação de PDP – Município de Novo Progresso**. Novo Progresso, 2009.

Disponível em:

<http://www.mp.go.gov.br/portaWeb/hp/9/docs/doutrinaparcels_33.pdf>. Acesso em: 10 de mai. 2011.

NASCIMENTO, D.M.; RAQUEL, C.Q.B. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?** In: Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo, Programa de pós-graduação do departamento de arquitetura e urbanismo EESC-USP, n.9, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da cidade para compreender**. Rio de Janeiro. IBAM/DUMA, 2001, p.1-64.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO, **Pesquisa de Informações**. Novo Progresso, 2011. Disponível em: <<http://www.novoprogresso.pa.gov.br>>. Acesso em: 3 de mai. 2011.

SILVA, G. J. S. **Projeto de Intervenção Urbana: Uma Ruptura de Paradigmas**. Ed. Edgard Blucher, São Paulo, 2010.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002.

Fotos do acervo pessoal de Maria Luiza L.Sampaio, ano 2010.