



JULIO 2015

A POLÍTICA HABITACIONAL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A MITIGAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS EM BELÉM CAPITAL DO ESTADO DO PARÁ

Ana Lúcia de Lima Alves

anaalvesll@hotmail.com

Faculdade Ipiranga

Hélio Raymundo Ferreira Filho

helio.ferreira@uepa.br

Universidade do Estado do Pará - UEPA

Departamento de Ciências Sociais Aplicadas – DCSA

Programa de Mestrado em Ciências Ambientais - PPGCA

Resumo: Os Planos Diretores, como verdadeiros instrumentos materializadores da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal, são os responsáveis pelo ordenamento sustentável das cidades e devem sempre estar em consonância com a Política Habitacional, pois esta trata-se de um direito social abordado na Constituição Federal do Brasil. O Plano Diretor não só serve como instrumento de elaboração de infraestrutura cidadã, mas também como agente mitigador de impactos ambientais, pois fornece subsídios para a concretização da preservação ambiental, a partir da elaboração de diretrizes que visem a avaliação de impactos ambientais e a consequente propositura de projetos sustentáveis. Isso é importante para salvaguardar a dinâmica das grandes cidades como Belém do Pará.

Palavras-chave: Estatuto da cidade, Plano Diretor; política habitacional; impactos ambientais; desenvolvimento urbano municipal; infraestrutura urbana, política de desenvolvimento urbano.

Abstract: The Master Plan, as true instruments materialized Policy Municipal Urban Development, are responsible for the sustainable management of cities and should always be in line with the Housing Policy, for this it is a direct social addressed in the Federal Constitution of Brazil. The Master Plan not only serves as a tool for development of city infrastructure, but also as an agent for mitigating environmental impacts by providing subsidies to the achievement of environmental conservation, from the elaboration of guidelines aimed at assessing environmental impacts and the consequent bringing sustainable design. This is important to preserve the dynamics of large cities like Belém do Pará.

Key words: City plan; master plan; housing policy; environmental impacts; municipal urban development; urban infrastructure; urban development policy.

Resumen: Planes Maestros, materializándose como verdaderos instrumentos de la Política de Desarrollo Urbano Municipal, son responsables de la gestión sostenible de las ciudades y siempre debe estar en línea con la política de vivienda, para ello, es un derecho social abordado en la Constitución Federal Brasil. El Plan Maestro no sólo sirve como preparación del instrumento de infraestructura de la ciudad, sino también como agente de mitigación de los impactos ambientales, ya que proporciona subsidios a la consecución de la preservación del medio ambiente, desde la elaboración de directrices destinadas a la evaluación de los impactos ambientales y la presentación posterior proyectos sostenibles. Esto es importante para salvaguardar la dinámica de las grandes ciudades como Belém do Pará.

Palabras clave: Estatuto de la Ciudad, Plan Maestro; política de la vivienda; impactos ambientales; desarrollo urbano municipal; infraestructura urbana; política de desarrollo urbana.

Introdução

No decorrer da evolução das civilizações, o homem sentiu necessidade de ordenar o seu espaço físico e construir sistemas de infraestrutura capazes de lhe oferecer o aparato necessário para responder as suas crescentes e contínuas necessidades. O homem precisou tornar seu território, não apenas uma mera propriedade, mas um lugar adequado para lhe oferecer e servir comodidade e salubridade, abrigando-o das adversidades naturais.

Na busca por um abrigo para se proteger dos riscos e perigos naturais, o homem passou a se organizar em pequenos grupos, que, mais tarde, viriam se tornar pequenas vilas e, posteriormente, se transformaram no embrião das grandes metrópoles, que na atualidade florescem nos cinco continentes, atraindo cada vez mais moradores, em que pese todos os problemas que enfrentam em razão do seu crescimento demográfico desordenado e da falta de ações que entreguem aos seus habitantes o mínimo exigido em termos de padrão de qualidade de vida.

No início do século XIX, apenas 2% da população mundial era urbana. No começo do século seguinte, este percentual subiu para 10%. Em 2011, a população mundial vivendo em áreas

urbanas atingiu 50%. Estudos econômicos históricos mostram que existe uma correlação positiva entre urbanização e desenvolvimento. A urbanização tem sido, e continua a ser, mais uma fonte que um resultado do desenvolvimento. Ela pode ser usada como ferramenta para transformar a capacidade de produção e os níveis de renda em países em desenvolvimento. Isso exige uma mudança de mentalidade por parte dos governantes, que se distancie de que o fenômeno da urbanização é, e deve ser tratado como um problema (CLOS, 2012).

À medida que as condições econômicas em áreas rurais se degradam, é natural que as populações destas localidades empreendam um êxodo em direção às cidades, que representam uma oportunidade para atingir melhores condições de vida, o acarreta mais problemas para os gestores municipais solucionarem.

Dados da Organização das Nações Unidas (UN, 2014), indicam que no mundo existem mais pessoas vivendo em áreas urbanas (54%) do que em áreas rurais. Em 1950, o percentual da população urbana era de 30% da população mundial. Este relatório aponta que em 2050, 66% da população do Planeta viverá em áreas urbanas,

De acordo com Lash, Lindau e Koch (2012), as cidades têm sido um instrumento norteador e propulsor da economia global. Entretanto, conforme indicam os autores, a urbanização é um dos maiores desafios que as sociedades contemporâneas irão enfrentar, uma vez que a qualidade de vida destas cidades, depende das decisões que serão tomadas com relação aos padrões de sustentabilidade que seus habitantes adotarem no presente.

As cidades são a representação mais dinâmica das grandes idealizações advindas das sociedades modernas, e cada vez mais se tornam essenciais para a vida do homem e das suas relações sociais, pois, na medida em que o homem se torna mais exigente e mais complexo, as cidades seguem a mesma trajetória, tornando-se cada vez mais complexas, no que diz respeito às suas necessidades em termos de infraestrutura e demandas tecnológicas, segurança, saneamento ambiental, regulação da propriedade, urbanização, meios de transporte etc. Estes são alguns dos requisitos que permeiam as necessidades das grandes metrópoles nos tempos modernos, uma vez que a rápida urbanização gerou e continua gerando uma profunda crise urbana caracterizada pela combinação de segregação socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientais e acesso informal à terra urbana e à moradia (FERNANDES, 2010).

Na atualidade, os principais desafios enfrentados pelas cidades incluem o desemprego, especialmente entre a juventude; desigualdades sociais e econômicas; padrões insustentáveis de consumo de energia; expansão urbana; e emissões crescentes de gases de efeito estufa, provocado, sobretudo, pelo aumento do número de veículos automotores em circulação. Cidades situadas em países em desenvolvimento enfrentam ainda desafios adicionais: grande percentagem de pessoas vivendo em favelas; expansão e domínio do setor informal; serviços urbanos básicos inadequados, especialmente o fornecimento de água tratada, saneamento e suprimento de energia; expansão não planejada; conflitos sociais e políticos por causa dos recursos da terra; altos níveis de vulnerabilidade e a ocorrência de desastres naturais; e sistemas de mobilidade precários (ONU-HABITAT, 2012).

É dentro desse contexto surge o desenho do Plano Diretor, que nada mais é do que a realização de um planejamento para elaboração das diretrizes que assegurem condições mínimas de sustentabilidade para as cidades, ou, simplesmente, é uma lei municipal que estabeleça diretrizes para a ocupação da cidade, que irá orientar a ação dos agentes públicos e privados sobre determinado espaço geográfico, buscando conciliar as diferentes formas de pensar daqueles que dela precisam para viver.

As demandas por melhores condições de vida empurram a sociedade em busca de soluções, e sem uma legislação adequada para responder pronta e eficazmente essas demandas, de nada adiantam esforços pontuais para promover mudanças. É necessário que as ações estejam explicitadas na forma de leis, que assegurem as garantias institucionais a todos os atores envolvidos na busca do progresso.

A partir dessa complexidade, era inevitável que a ciência do Direito se interessasse para regular juridicamente as necessidades dos cidadãos frente às cidades. Essa situação é documentada por Saule Junior (1997), quando esse autor argumenta que, após a promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), estão à disposição diversos instrumentos de caráter urbanístico que possibilitam a redistribuição do acesso à cidade. Ou seja, se torna, nesse contexto, um direito a própria natureza social do homem, sem o qual não se pode ordenar o espaço urbano.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) apontam para um acelerado processo de urbanização das cidades brasileiras, com a seguinte distribuição da população urbana versus a população rural:

- Em 1960: 44,70% população urbana * 55,30% população rural.
- Em 1970: 55,90% população urbana * 44,10% população rural.
- Em 1980: 67,50% população urbana * 32,40% população rural.
- Em 1990: 76,10% população urbana * 23,90% população rural.
- Em 2000: 81,25% população urbana * 18,75% população rural.
- Em 2010: 85,35% população urbana * 14,65% população rural.

Camarano e Beltrão (2000), indicam que: o processo de ocupação espacial da população brasileira, nos últimos 50 anos, foi pautado por uma desruralização e pela concentração da população nas áreas urbanas. [...] As diferenças regionais estão fortemente associadas às diferenças nos timings em que os fenômenos ocorreram em cada região, os quais, por sua vez, decorreram das especificidades regionais. Os movimentos migratórios são o principal componente desse processo, devido ao fato de o crescimento vegetativo ser mais alto, em geral, nas áreas de emigração.

É um cenário que traz inúmeras preocupações sobre as quais devemos buscar respostas, uma vez que, se as populações desassistidas pelo Estado não encontram respostas para as suas demandas, é natural que busquem no meio ambiente que habitam as soluções para os mesmos, sem atentar para as mazelas que irão produzir para as futuras gerações.

Nesta perspectiva é que o objetivo deste trabalho é de compreender de que forma a política habitacional impacta na elaboração do Plano Diretor Municipal e demonstrar sua importância para a mitigação de ambientais em grandes municípios, tendo como referência Belém, capital do estado do Pará, cidade localizada no extremo norte do Brasil, com população estimada de 1.432.844 habitantes, segundo dados do IBGE (2014).

O Estatuto da Cidade: a necessidade de regulamentar

Durante longos períodos da sua história a população brasileira enfrentou situações de total descaso por parte das autoridades constituídas no trato das questões relativas aos cuidados municipais essenciais que devem, por força da lei, serem oferecidos à população. Esse descaso poderia ter sido em parte sanado caso os responsáveis por agir tivessem guiado suas ações pela elaboração de uma política urbana que orientasse os gestores municipais com relação ao futuro das cidades, pensar sobre o que as cidades legariam para as próximas gerações.

O termo política está relacionado com a forma como a sociedade se organiza para resolver seus problemas e impasses. Por outro lado, a expressão urbana, de origem latina, significa urbes ou cidade. Uma política urbana tem por finalidade buscar superar os enormes problemas de exclusão espacial e social, insustentabilidade ambiental, deficiência de acesso a infraestrutura de serviços e alienação dos habitantes em relação ao espaço onde vivem (LUFT, 2011).

No caso do Brasil, essa carência foi suprida pelo Estatuto da Cidade, aprovado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que é um marco para o estabelecimento de normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, sendo que sua entrada em vigor se constituiu, um dos maiores avanços da legislação brasileira para que as cidades se desenvolvessem de forma sustentável.

O Estatuto da Cidade é documento que retrata uma conquista social cujo desenrolar se estendeu por décadas, constituindo um exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicatos e acadêmicos, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso (FIORILLO, 2012).

O Estatuto da Cidade trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Ela traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural (MARICATO, 2010). O Estatuto da Cidade é instrumento legal que visa combinar a gestão participativa com as premissas da sustentabilidade ecológica e econômica, além de introduzir um novo conceito de gestão urbana, objetivando a melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia e o

saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade (MEDAUAR; ALMEIDA, 2004). A ideia central que norteia o Estatuto da Cidade é que a população tem direito coletivo à uma cidade sustentável, e que essa população possa de forma efetiva usufruir dos benefícios oferecidos por esse direito (VIEIRA, 2001).

A degradação das condições de habitabilidade das cidades provocada pela falta de planejamento, aumento da população e pela descaracterização exagerada do solo urbano colabora para reduzir os níveis de qualidade de vida dos seus cidadãos. Esse quadro expõe as mazelas e condições subumanas a que são submetidas as populações menos favorecidas do ponto de vista social e econômico. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade se configura como um instrumento essencial para mitigar a falta de acesso aos padrões mínimos de qualidade de vida, que pela força da lei devem ser oferecidos a todos os cidadãos de forma mais equitativa.

Plano diretor: aspectos relevantes

Saboya (2007) define Plano Diretor com sendo um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizados como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. É importante registrar que o plano é um instrumento de caráter orientativo para ações de intervenção sobre o território, precisando ser formalizado e, no caso do Brasil, esse processo requer aprovação por meio de lei municipal, que irá oferecer a sustentação jurídica e institucional ao documento.

No entender de Villaça (1999), o Plano Diretor seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras de caráter orientativo para ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. Esse documento se constitui no instrumento básico para elaboração da política de desenvolvimento e da expansão urbana. De acordo com Silva (2008), o Plano Diretor de uma cidade pode ser entendido como uma grande carta de intenções, que estabelece as diretrizes que irão guiar a forma como a cidade pode se expandir e evoluir por um determinado período de tempo, uma vez que o Estatuto da Cidade determina que a sua revisão deve ocorrer, pelo menos, a cada dez anos.

A obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor está expressa no capítulo II, título IV, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Este capítulo versa sobre política urbana, e estabelece que, além da obrigatoriedade de elaboração, e da competência do poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, podendo contar, para tanto, com a cooperação das associações representativas no desenvolvimento de ações de promoção do planejamento municipal (artigo 29, inciso X) e, ao mesmo tempo articulando-se às ações promovidas pelo Governo Federal (CARVALHO, 2001).

O Artigo 41 do Estatuto da Cidade, determina que a elaboração do Plano Diretor é obrigatória para:

- I - as cidades com mais de vinte mil habitantes;
- II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- IV - áreas situadas em regiões de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- V - cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido.

O objetivo fundamental do Plano Diretor é contribuir para reduzir as desigualdades sociais porque, uma vez elaborado e aprovado, o mesmo distribui os riscos e benefícios da urbanização e também estabelece como a propriedade cumprirá a sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada, e reconhece que todos os cidadãos têm o direito a moradia e aos serviços urbanos, sem distinguir classes sociais, ou quaisquer outros fatores que estabeleçam privilégios para segmentos específicos.

Em conjunto com as políticas urbanas de cada município, o Plano Diretor, deve levar em consideração as especificidades regionais, bem como os anseios de materialização da função social da prosperidade urbana, uma criação jurídica, que ao longo da história, tem se apresentado como instrumento crucial para orientar o desenvolvimento das cidades.

Um dos instrumentos estatuídos pelo Plano Diretor Municipal é a possibilidade da criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

As ZEIS constituem um tipo especial de zoneamento, tendo regras claras e específicas de planejamento, uso e ocupação do solo, cujo principal objetivo é a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e a terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários (e as chamadas ZEIS ocupadas), quando por meio de delimitações de vazios urbanos e de imóveis subutilizados (as chamadas ZEIS vazias), destinadas à produção de novas moradias populares (Ministério das Cidades, 2009).

O Estatuto da Cidade determina que os principais objetivos da implantação das Zonas Especiais de Interesse Social são:

- Incorporar a cidade clandestina à cidade legal;
- Reconhecer a diversidade local no processo de desenvolvimento urbano;
- Estender o direito à cidade e à cidadania;
- Associar desenvolvimento urbano à gestão participativa;
- Estimular a produção de Habitação de Interesse Social;
- Estimular a regularização fundiária; e,
- Estimular a ampliação da oferta de serviços e equipamentos urbanos.

A elaboração do projeto de criação de Zonas Especiais de Interesse Social deve congrega a participação de vários atores: setores governamentais, como Prefeitura do município onde estará localizada a ZEIS; representação dos segmentos populares através de associações, conselhos comunitários, sindicatos; segmentos empresariais com interesses de desenvolver empreendimentos imobiliários no local e segmentos técnicos que participam através de universidades, organizações não governamentais etc.

É importante registrar que o Estatuto da Cidade busca harmonizar diferentes interesses, em busca de um projeto que se traduza por oferecer aos cidadãos toda uma infraestrutura para humanizar sua relação como espaço urbano no qual estes vivem e convivem. Além disso, o documento fortalece a crença de que a evolução do espaço urbano precisa estar atento a normas e leis estabelecidas pelo poder público em resposta às demandas impostas pela sociedade, sem deixar de focar na questão que todos os atores envolvidos são responsáveis pela qualidade de vida e destino das cidades. Refere-se a intervenções que busquem reduzir as desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo, em última instância, para expansão da cidadania (CARVALHO, 2001).

O Plano Diretor e a Política Habitacional

Qualquer cidade passa por um processo árduo de pensar e planejar seu futuro com o propósito de buscar a obtenção dos meios necessários para estruturar o seu desenvolvimento de modo reto e orientado. Esse processo é sistemático para responder à dinâmica da evolução do ambiente urbano que apresenta de forma contínua suas demandas.

A ação de planejar representa elaborar ou organizar o plano, ou roteiro para execução de uma atividade, de um projeto etc. Por outro lado, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam a sociedade situada em um determinado espaço, em uma determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências (FERRARI, 1988). O planejamento inclui selecionar projetos e objetivos e decidir sobre as ações necessárias para obtê-los, exige

tomada de decisão, isto é, escolher uma ação entre alternativas possíveis de se concretizar (KOONTZ, WEIRHRICH, CANNICE, 2009).

O planejamento é o instrumento que irá estabelecer as diretrizes fundamentais do Plano Diretor, e neste contexto o direito à moradia se impõe como pressuposto essencial para o seu sucesso. Não por acaso, o direito à moradia foi reconhecido como direito humano, pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, quando foi instituída a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) consagra a todos o direito à moradia, com os elementos a ela inerentes, como infraestrutura, tecnologia urbana, saneamento ambiental, espaços de lazer, serviços urbanos etc. O direito à moradia é um direito social básico e deve ser estabelecido como uma diretriz nos planos diretores de qualquer município. Por outro lado a política habitacional, por sua vez, é o instrumento para materializar o direito à moradia passando, sua elaboração e implantação, pela esfera municipal.

A Conferência de Istambul, promovida pela Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos ONU-HABITAT (1996), define habitação ou moradia adequada aquela que oferece condições de vida sadia, com segurança, apresentando infraestrutura básica, como suprimento de água, saneamento básico e energia, e contando com a prestação eficiente de serviços públicos urbanos, tais como saúde, educação, transporte coletivo, coleta de lixo. Ainda, pressupõe a segurança da habitação: é possível ir e vir em segurança, e o local não é suscetível a desastres naturais. Quanto à acessibilidade, é preciso que a infraestrutura viária permita o acesso decente e seguro à habitação.

Porém, como construir toda essa infraestrutura sem se dispor de uma política habitacional para orientar as ações e decisões que irão guiar a oferta de condições adequadas para criar um ambiente favorável a evolução de um espaço urbano receptivo aos seus moradores.

A política habitacional é um instrumento usado para os cidadãos buscarem alcançar o direito à moradia e passa, necessariamente pela esfera municipal, uma vez que o município, através das suas respectivas câmaras municipais, é a entidade pública responsável pelo estabelecimento de leis que permitem orientar e ordenar a ocupação urbana. Esta política não pode ser encarada como um simples instrumento de construção de espaços habitacionais para fins de moradia, vai além das limitações deste pensamento. Seu objetivo deve ser a satisfação de uma das necessidades básicas de toda e qualquer população, qual seja, o de desenvolvimento e progresso econômico, social e cultural, que devem ocorrer sem desprezar o ambiente que ocupa (ROLNIK e PINHEIRO, 2004).

A questão social é inerente à qualquer cidade, e deve ser claramente definida em qualquer política habitacional, sendo que sua estruturação prática deve ser respaldada em três vertentes políticas: a) uma política de subsídio; capaz de fornecer ao cidadão carente, sem condições de financiar por si sua própria moradia, formas de aquisição da propriedade urbana, devendo o poder público ser o principal articulista. Cite-se aqui a política social de aquisição habitacional; b) uma política de redistribuição; capaz de facilitar o acesso à habitação mediante bonificações financeiras, incentivos fiscais, subsídios de renda etc; c) uma política de integração social; capaz de fornecer serviços culturais a qualquer cidadão, sem ônus. Também configura-se como uma política capaz de combater os fenômenos de segregação urbana, como a formação de gangues, de bairros periféricos insalubres e de outros bolsões de miséria e descaso social.

Há também uma dimensão que deve estar inserida em qualquer plano diretor e política urbana, que é a dimensão econômica, que teria o poder de fornecer a fomentação de poupanças familiares às famílias de baixa renda, combatendo, assim, as conjunturas de recessão econômica que ocasionalmente surgem. Neste caso é o poder público a entidade capaz de criar mecanismos de geração de emprego e renda capazes de minimizar os efeitos desses surtos episódicos.

A política habitacional tem o dever de levar em consideração as necessidades regionais de cada município, pois cada espaço territorial tem suas próprias características, diferindo mesmo daqueles que se situam em seu entorno, ou estão localizados muito próximos. As desigualdades são diferentes e os serviços urbanos também serão diferentes de acordo com as necessidades da população municipal. É neste contexto que Silva (1995) afirma que a ordenação adequada dos espaços urbanos constitui, assim, um mecanismo dos mais importantes para definição da política habitacional de um território, uma vez que esse ordenamento busca oferecer o conforto e as facilidades que os habitantes necessitam para satisfazer as suas necessidades básicas.

A política habitacional na construção do Plano Diretor municipal: a importância do ordenamento urbano ambiental para mensuração de impactos ambientais no município de Belém, capital do estado do Pará.

É fundamental que haja sintonia na definição das diretrizes da política urbana junto com o Plano Diretor municipal, pois as diretrizes que permeiam a regularização dos espaços urbanos servem de parâmetros para a elaboração de qualquer plano de ordenamento municipal.

No que tange à configuração técnica do Plano Diretor, deve-se levar em consideração mapas regionais que especifiquem e diferenciem as áreas de risco das áreas de boa segurança; as áreas de baixa densidade, das de alta, e assim por diante. Deve-se também levar em consideração, a nível técnico, os bancos de dados de informação socioeconômica de cada espaço territorial, como faixa de renda, nível de instrução etc. Afinal, o parecer técnico é fundamental para a implantação de qualquer Plano Diretor. Isso é importante, pois permitirá a determinação do número de habitações que ainda poderão ser construídas em um dado espaço, bem como o tipo de serviço público que necessitará ser planejado e fornecido.

A elaboração do Plano Diretor em consonância com a Política Habitacional deve levar em conta que as áreas metropolitanas que possuem um desenvolvimento urbano já elevado têm de ser estruturadas com mais rigor e cautela, pois qualquer política de aferição tecnológica a mais nessa área metropolitana pode causar impactos aos municípios vizinhos.

Na elaboração dos planos diretor e habitacional deverá ocorrer uma integração regional dos demais municípios de um estado para que não haja prejuízos e impactos de um em detrimento do desenvolvimento urbano do outro. Todas as cidades devem desenvolver-se de igual forma, levando em conta, é claro, seu nível de ordenamento regional.

É importante termos em mente que a capacidade do município de prover habitações deve ser idealizada em sintonia com os programas federais e estaduais de financiamento habitacional, isto porque, muitas vezes, esses programas têm uma faixa de renda familiar determinada para a provisão, em geral relativamente baixa, o que inviabiliza algumas ações, ou outros aspectos que devem ser estudados para a elaboração dos planos.

É fundamental haver a participação popular nos mecanismos de elaboração do Plano, pois é o cidadão que é o destinatário final das diretrizes constantes no “projeto”. Ou seja: “o planejamento urbano do Município deve ser capaz de pensar a cidade estrategicamente, garantindo um processo permanente de discussão e análise das questões urbanas e suas contradições inerentes, de forma a permitir o envolvimento de seus cidadãos” (GREEN, 2002).

Há de se levar em consideração também as áreas de economia ativa e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para a elaboração dos planos diretores, a fim de valorizar cada vez mais os espaços urbanos prioritários. Os instrumentos de preservação do patrimônio também devem ser combinados com instrumentos que visem o uso habitacional, proporcionado a oportunidade de viabilizar a recuperação de centros históricos e manutenção da vida urbana desses locais.

É importante também que o município, na hora da elaboração de seu plano diretor, deve levar em conta as áreas que não podem ser ocupadas, como as de preservação ambiental. O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, através da Resolução nº 010, define Áreas de Proteção Ambiental – APAS, como sendo unidades de conservação, destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas ali existentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais. A Resolução CONAMA nº 010 indica ainda que: visando atender aos seus objetivos, as APAS terão sempre um zoneamento ecológico-econômico, estabelecerá normas de uso, de acordo com as condições locais bióticas, geológicas, urbanísticas, agropastoris, extrativistas, culturais e outras.

Deve levar em conta também a elaboração de projetos de saneamento com a finalidade de manter a otimização dos espaços ambientais e aprimorar a infraestrutura dos espaços urbanos. O mapeamento da situação fundiária também será importante para estabelecer quais áreas demandam regularização fundiária, o que impossibilita a construção ilimitada de espaços urbanos. Logo, os instrumentos de regularização fundiária devem estar contidos na estrutura legislativa do Plano Diretor.

A Política Habitacional, que tem o fator social como uma de suas dimensões, deverá fornecer subsídios programáticos à elaboração do Plano Diretor para reconhecer as áreas ocupadas de caráter irreversível por populações de baixa renda e definir formas de intervenção pública nessas áreas, através de projetos de regularização, sem contar que, o Plano deve estabelecer

propostas e diretrizes de uso e ocupação do solo em consonância com os problemas habitacionais e a necessidade de regularização efetiva no município.

Na verdade, o Plano Diretor oferece todo um arcabouço didático para evitar atividades predatórias e impactantes ao meio ambiente. Por exemplo, em grandes municípios, como as capitais, ele serve como verdadeiro instrumento de contenção de impactos ambientais, restringindo à ação de grupos de exploradores que buscam a obtenção de vantagens a partir do loteamento do espaço público em benefício pessoal, ou de grupos específicos que dispõem de recursos financeiros para arcar com o pagamento de indenizações e, eventualmente de propinas para os agentes públicos responsáveis por fazer cumprir as leis que garantem a integridade desses territórios, que prioritariamente devem ser usados pela sociedade.

Tomamos com parâmetro o município de Belém, capital do Estado do Pará, que é considerada a maior cidade da linha do Equador e a segunda em população na região Norte. Há problemas graves no que diz respeito ao gerenciamento de resíduos. Segundo o jornal O Estado de São Paulo, a rede de abastecimento chega a 80% em Belém, mas somente 4,5% da descarga domiciliar está conectada à rede coletora, o que provoca o descarte inadequado de dejetos em 14 bacias que abastecem a cidade, 11 delas ligadas ao rio Guamá.

A situação na capital paraense é tão grave que tem obrigado a intervenção do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), para que sejam tomadas medidas que assegurem o tratamento e destinação adequados dos resíduos sólidos produzidos na região metropolitana de Belém. Em 03 de abril de 2013, as prefeituras dos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, em ação conduzida pelo MPPA, assinaram um Termo de Ajuste de Conduta para Tratamento da Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, comprometendo-se na adoção de medidas imediatas e a elaboração de um plano com o propósito encontrar uma solução para destinação do lixo, que hoje é depositado no lixão do Aurá.

Entre os argumentos apresentados pelo MPPA justificar sua ação estão: a) que as atividades econômicas oriundas da deposição de resíduos sólidos no “Auré” têm influência direta e indireta no meio socioeconômico da região, onde estão presentes as comunidades, e que as eventuais intervenções nessa área devem considerar os impactos sobre a dinâmica econômica local; b) a área do “Auré” apresenta características geotécnicas, hidrogeológicas e ambientais inadequadas para a disposição de resíduos sólidos domésticos, destacando-se dentre outras: nível d’água próximo a superfície, presença de solo mole, cabeceira de drenagem contígua a cemitério e ainda presença de área de várzea.

Neste contexto, era inevitável que providências fossem tomadas considerando-se os potenciais danos embutidos nos resultados desse descarte que, de modo flagrante desrespeita o estabelecido na Lei nº 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010), que trata e dispõe sobre as diretrizes aplicáveis a coleta, o transporte, o tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.

Isso significa que o Plano Diretor deve levar em consideração este problema ambiental para propor prioridades no setor de coleta e gerenciamento de resíduos, o que contribui para a mitigação de impactos ambientais dessa magnitude e natureza.

Logo, a importância de se ordenar o espaço urbano, mediante a elaboração do Plano Diretor Municipal, é contribuir para a preservação ambiental, pois também segue a risca a propositura de Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) o que é decisivo para municípios como a capital paraense, Belém, para mensurar e buscar alternativas para mitigar possíveis impactos ambientais com a elaboração de novas políticas de infraestrutura e tecnologia no Plano. É importante que haja sempre uma finalidade avaliativa de impacto ambiental, pois a elaboração de projetos de recuperação ambiental e preservação da natureza também devem ser prioridades de todos os municípios.

Quando estamos diante de um dano à natureza, estamos querendo nada mais do que dizer que estamos diante de um impacto ambiental. A Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, define impacto ambiental como sendo qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;
- III - a biota;
- IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - a qualidade dos recursos ambientais

Considerando que o espaço urbano existente já é limitado nos seus aspectos naturais, devido a sua infraestrutura, sofre ainda mais com danos ambientais. Por isso que, antes da AIA (Avaliação de Impacto Ambiental) é necessário, dentro da própria cidade, outro estudo de dando ambiental, mais específico, que seria o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

O Art. 37, do Estatuto da Cidade diz que, o EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Desta forma, o Estudo de Impacto de Vizinhança pode ser visto como um documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e de autorizações para construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades.

Assim como a Avaliação de Impacto Ambiental, o Estudo de Impacto de Vizinhança é um estudo caracterizador técnico da degradação ocorrida ou possível de ocorrer no meio ou em algum de seus componentes por determinada ação ou atividade, geralmente industrial, visam mitigar os impactos desastrosos no ambiente causados por atividades tecnológicas. Para cidades como Belém do Pará tais instrumentos revelam-se imprescindíveis, inclusive para a sobrevivência da própria sustentabilidade das grandes cidades.

Conclusão

Muito se tem discutido e desenvolvido em torno da temática meio ambiente urbano. Uma nova disciplina jurídica ganhou nos últimos anos uma especial atenção: o Direito Urbanístico. Com o advento do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) trouxe uma nova roupagem para as relações jurídicas do homem com o seu meio de viver, ou seja, a sociedade cidadina. Nesse diapasão, o homem procura adequar seu modo de vida com o equilíbrio ecológico, dentro daquilo que se costumou chamar de desenvolvimento sustentável das cidades.

A Política Urbana, apregoada constitucionalmente, ganha seu principal instrumento de implementação o Plano Diretor, que é quem vai estabelecer as diretrizes fundamentais para a construção das chamadas cidades sustentáveis. Logo, o Plano não é um mero “projeto” de diretrizes urbanas, mas um verdadeiro mecanismo de planificação urbana e de desenvolvimento socioambiental.

Com o Plano Diretor é possível chegarmos ao desenvolvimento sustentável de um espaço urbano ao mesmo tempo em que se mitigam os impactos ambientais provenientes do desenvolvimento tecnológico e industrial, principalmente nas grandes cidades, que são as principais destinatárias do avanço.

Trata-se de uma oportunidade de repensar o ambiente urbano, renovar a prática do planejamento que leve em consideração e envolva todos os atores que atuam ou são atingidos pelo desenvolvimento desordenado das cidades, compreendendo e agindo de forma a impor limites na contínua degradação social, ambiental e econômica que tende a fazer colapsar a vida nestes locais. Resta a certeza de que cumprir o estabelecido nos Planos Diretores Municipais não seja a solução definitiva para mitigar todos os problemas que as cidades enfrentam, mas trata-se de um primeiro ordenamento claro para construir uma alternativa viável que proporcione à sociedade um padrão de qualidade de vida superior e uma perspectiva de melhoria contínua no futuro.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (**Estatuto da Cidade**), que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Disponível em: <http://senado.gov.br/legislacao>. Acesso em: 08 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Câmara dos Deputados: Brasília, 1988.

BRASIL. Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Brasília: Diário Oficial da União, 2010b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 25 mar. 2015.

CAMARANO, Ana Amélia; BELTRÃO, Kaizô Iwakanu. **Distribuição espacial da população brasileira**: mudanças no decorrer deste século. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor. **São Paulo Perspectiva**. v. 15, n. 4, p. 130-235, 2001.

CLOS, Jean. **Nosso futuro depende de cidades melhores**. Revista ÉPOCA, p. 18-19, 2012.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1988. **Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental**. Diário Oficial da União, 17 de fevereiro de 1988.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 010, de 14 de dezembro de 1988. **Dispõe sobre a regulamentação da Áreas de Proteção Ambiental – APAS**. Diário Oficial da União, 11 de agosto de 1989.

FERNANDES, Edésio. IN: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, p. 55-70, 2010.

FERRARI, Celso. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

FIORILLO, Celso A. P. **Estatuto da cidade comentado**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

GREEN, Eliane D'Arrigo. **Sistema Municipal de Gestão do Planejamento**. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja>. Acesso em 14 de novembro de 2014.

GUIMARÃES, Nathalia A. **Os municípios e o estatuto da cidade**. São Paulo: Temas e Ideias, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em 27 nov. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas populacionais dos municípios brasileiros (2014)**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_dou.shtm. Acesso em: 16 nov. 2014.

LASH, Jonathan; LINDAU, Luis A.; KOCH, Jacob. Transporte sustentável no século urbano. IN: ALMEIDA, Fernando. **Desenvolvimento sustentável 2012-2050**: Visão, rumos e contradições. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

KOONTZ, Harold; WEIHRICH, Heinz; CANNICE, Mark. **Administração: Uma perspectiva global empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 2009.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas – premissas e condições para efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

MARICATO, Erminia. Estatuto da Cidade. IN: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, p. 5-22, 2010.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Guia para Regulamentação e Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Espaços Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

ONU. HABITAT Programa das Organizações das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat>. Acesso em: 08 abr. 2015.

ONU. HABITAT Programa das Organizações das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012**. ONU Habitat: Nairobi, 2012.

ONU. Organizações das Nações Unidas. **World urbanization trends 2014: key factors**. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wup/highlights/WUP2014-Highlights.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

- ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie M. **Plano Diretor Participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA, Ministério das Cidades, 2004.
- SABOYA, Renato. Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos. 2007. 227 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2007.
- SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano** diretor. Porto Alegre: Editora Fabris, 1997.
- SANTIN, Janaína Rego; MARANGON, Elizete Gonçalves. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórica: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História**, v. 27, n. 2, p. 89-109, 2008.
- SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor: Teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- VIEIRA, Ricardo S. **Desafios à realização do Estatuto da Cidade: O exercício da democracia rumo à maioria social**. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/sustentabilidade_cidades/Ricardo%20Stanziola%20Vieira.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2015.
- VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, p. 237 – 247, 1999.