

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

ANA PAULA CUNHA TAVARES

**OS IMPACTOS DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO
URBANO ATRAVÉS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS
NO PERÍODO 2011 A 2018 NA CIDADE DE MACAPÁ**

**MACAPÁ - AP
2022**

ANA PAULA CUNHA TAVARES

**OS IMPACTOS DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO
URBANO ATRAVÉS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS
NO PERÍODO 2010 A 2018 NA CIDADE DE MACAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

Orientador: Prof. Doutor José Alberto Tostes

**MACAPÁ - AP
2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá
Elaborada por Jamile da Conceição da Silva – CRB-2/1010

- T231i Tavares, Ana Paula
Os impactos dos processos de planejamento urbano através dos programas habitacionais no período 2011 a 2018 na cidade de Macapá / Ana Paula Tavares. – 2022.
1 recurso eletrônico. 139 folhas : ilustradas (coloridas)
- Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Campus Marco Zero, Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional.
Orientador: Professor Doutor José Alberto Tostes
- Modo de acesso: World Wide Web.
Formato de arquivo: Portable Document Format (PDF).
- Inclui referências.
1. Planejamento urbano – Macapá (AP). 2. Habitação – Aspectos sociais. 3. Política habitacional. I. Tostes, José Alberto, orientador. II. Título.

Classificação Decimal de Dewey, 22. edição, 711.4098116

TAVARES, Ana Paula. **Os impactos dos processos de planejamento urbano através dos programas habitacionais no período 2011 a 2018 na cidade de Macapá.** Orientador: José Alberto Tostes. 2022. 139 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Campus Marco Zero, Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional.

ANA PAULA CUNHA TAVARES

**OS IMPACTOS DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO URBANO ATRAVÉS
DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO PERÍODO 2010 A 2018 NA CIDADE DE
MACAPÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

Data da aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:



Documento assinado digitalmente
JOSE ALBERTO TOSTES
Data: 01/04/2022 16:11:39-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. José Alberto Tostes - Orientador
Universidade Federal do Amapá – PPGMDR/UNIFAP



Documento assinado digitalmente
Jadson Luís Rebelo Porto
Data: 31/01/2022 19:02:10-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto - (Membro Interno)
Universidade Federal do Amapá – PPGMDR/UNIFAP

Prof.^a Dr.^a Rosemary Andrade Ferreira - (Membro Externo)
Universidade Federal do Amapá - UNIFAP

MACAPÁ – AP
2022

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo sistema de política urbana, a ser executada pelos Municípios, a partir de diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade. Para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o Estatuto dispõe diversos instrumentos de política urbana, dentre os quais se destaca o Plano Diretor, com o fim de garantir o direito à cidade sustentável, o que também compreende o direito à moradia. Utilizando-se de pesquisa documental, objetivou-se analisar o planejamento urbano pré-ocupação dos conjuntos residenciais Mucajá, Macapaba e Jardim Açucena, localizados em Macapá/Amapá, a fim de verificar quais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade foram utilizados e se os habitacionais atenderam às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município de Macapá. Isto porque, nos últimos anos, embora o Poder Público tenha ampliado a oferta de unidades habitacionais, após a entrega das moradias, tem-se constatado que o processo de ocupação não está alcançando os resultados pretendidos, uma vez que muitos desses empreendimentos apresentam elevados níveis de evasão e baixos níveis de integração com o espaço social, o que compromete a qualidade de vida da população beneficiada. A discussão teórica gira em torno da política habitacional nos contextos nacional, regional e local, com destaque aos programas federais em que os conjuntos residenciais foram concebidos, e da efetivação do direito à moradia como um dos eixos do desenvolvimento local. Para tanto, abordou-se os projetos dos conjuntos residenciais Mucajá, Macapaba e Jardim Açucena sob a ótica do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de Macapá. Os resultados obtidos revelam que o planejamento urbano pré-ocupação desses habitacionais levou em conta parcialmente as diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade e atendeu em parte as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Constatou-se a ausência de participação social no processo de planejamento, o desrespeito às regras de gabarito de construção para a zona em que está posto, a sobreposição ou proximidade com áreas ambientalmente sensíveis e a oferta parcial de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais quando da entrega das moradias. Conclui-se que a não observância do Estatuto da Cidade e do plano diretor local compromete o planejamento urbano, e, conseqüentemente, o desenvolvimento local, evidenciando uma política habitacional de moradia popular que, se por um lado efetiva o direito à moradia, por outro, não garante aos moradores o direito à cidade sustentável.

Palavras-chave: habitação. planejamento urbano. Macapá.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 started a new system of urban policy, to be carried out by the city's, based on general guidelines established in the City Statute. In order to sort the full development of the social functions of the city and property, the Statute has several urban policy instruments, among which the Master Plan stands out, to guarantee the right to a sustainable city, which also includes housing rights. Using documentary research, its main purpose was to analyze the pre-occupation urban planning of the Mucajá, Macapaba and Jardim Açucena housing projects, located in Macapá/AP, to verify which instruments provided by the City Statute were used and if the housing met to the fundamental requirements of city's ordering expressed in the Master Plan for Urban and Environmental Development of Macapá. Over the last years, although the Government has expanded the offer of housing units, after the delivery of housinga dis, it has been found that the occupation process is not achieving the intended results, as many of these projects have high levels of evasion and low levels of integration with the social space, which compromises benefited population life quality. The theoretical discussion revolves around thepo housing policy in national, regional and local contexts, with emphasis on the federal programs in which the residential complexes were conceived, and the establishment of the housing right as one of the axes of local development. For that, the projects of the Mucajá, Macapaba and Jardim Açucena housing projects were approached by the perspective of City Statute and Macapá Master Plan. The results obtained reveal that the pre-occupation urban planning of these housing units partially took into account the guidelines established in the City Statute and partially met the fundamental requirements of the city's order expressed in the master plan. It was found the lack of social participation in the planning process, the disrespect of the rules of construction guideline for the area in which it is placed, the overlap or proximity to environmentally sensitive areas and the partial offer of urban and community facilities, transport and public adequate to the interests and needs of the population and to the local characteristics when the housing is provided. The study finds that the non-observance of the City Statute and the local master plan compromises urban planning, and, consequently, local development, revealing a housing policy that, enforces the right to housing but does not guarantee to residents the right to a sustainable city.

Keywords: housing. urban planning. Macapá.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Vila do Mucajá	19
Figura 2 - Quadro esquemático: Componentes do PMCMV	43
Figura 3 - Processo de Obtenção de Moradias Populares a partir do FAR	44
Figura 4 - Adaptações no conjunto para realização de atividades comerciais	101
Figura 5 - Ocupação de área de risco ao lado do conjunto Mucajá, comparativo entre os anos de 2016 e 2021	105
Figura 6 – Proximidade do Conjunto Habitacional Jardim Açucena com a ressaca Chico Dias	119

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização de Conjuntos Habitacionais na Malha Urbana de Macapá.....	15
Mapa 2 - Áreas destinadas à habitação pelo Plano de HJ Cole & Associados.....	88
Mapa 3 - Áreas de Interesse Social (AIS1) previstas no PDDUAM	96
Mapa 4 - Localização do Conjunto habitacional Mucajá na Malha Urbana de Macapá	99
Mapa 5 - Mapa de localização do Conjunto Mucajá perante as AIS do PDDUAM..	101
Mapa 6 - Mapa de localização do Conjunto Mucajá perante o Zoneamento Urbano de Macapá	102
Mapa 7 - Localização do Conjunto habitacional Macapaba na Malha Urbana de Macapá	107
Mapa 8 - Mapa de localização do Conjunto Macapaba perante as AIS do PDDUAM	109
Mapa 9 - Mapa de localização do Conjunto Macapaba perante o Zoneamento Urbano de Macapá	110
Mapa 10 - Identificação dos setores no conjunto Macapaba	111
Mapa 11 – Localização do Conjunto habitacional Jardim Açucena na Malha Urbana de Macapá	116
Mapa 12 - Mapa de localização do Conjunto Jardim Açucena perante as AIS do PDDUAM.....	117
Mapa 13 - Mapa de localização do Conjunto Jardim Açucena perante o Zoneamento Urbano de Macapá	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de documentos analisados para a pesquisa.....	16
Quadro 2 - Arranjo institucional do PMCMV	45
Quadro 3 - Perfil do Conjunto Habitacional Mucajá	100
Quadro 4 - Avaliação das Diretrizes do Estatuto da Cidade Aplicadas ao Conjunto Mucajá	104
Quadro 5 - Avaliação das Diretrizes do Plano Diretor Aplicadas ao Conjunto Mucajá	104
Quadro 6 - Perfil do Conjunto Habitacional Macapaba.....	108
Quadro 7 - Avaliação das Diretrizes do Estatuto da Cidade Aplicadas ao Conjunto Macapaba	113
Quadro 8 - Avaliação das Diretrizes do Plano Diretor Aplicadas ao Conjunto Macapaba	114
Quadro 9 - Perfil do Conjunto Habitacional Açucena	117
Quadro 10 - Avaliação das Diretrizes do Estatuto da Cidade Aplicadas ao Conjunto Habitacional Jardim Açucena	122
Quadro 11 - Avaliação das Diretrizes do Plano Diretor Aplicadas ao Conjunto Jardim Açucena	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Loteamentos urbanos implantados pelo Estado do Amapá em 1990	49
Tabela 2 - Empreendimentos de habitação social concluídos	51
Tabela 3 - Empreendimentos de habitação social em Obras	51
Tabela 4 - Déficit Habitacional por componente – ano 2010	91
Tabela 5 - Avaliação do Plano de Habitação Municipal de Macapá segundo MUNIC/IBGE	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Déficit Habitacional no Brasil de 2009 a 2015.....	40
--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO E CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E NO AMAPÁ.....	18
2.1	CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETOS DE ESTUDO	18
2.1.1	Conjunto Habitacional Mucajá.....	18
2.1.2	Conjunto Habitacional Macapaba.....	20
2.1.3	Conjunto Habitacional Açucena.....	22
2.2	A POLÍTICA HABITACIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	24
2.2.1	A Política Habitacional a partir do Estatuto da Cidade.....	32
2.3	PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)	36
2.3.1	Arranjo Institucional do PMCMV para promoção de moradias sociais .	42
2.4	CONTEXTO HISTÓRICO DA HABITAÇÃO SOCIAL NO AMAPÁ	46
3	PLANEJAMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO LOCAL	53
3.1	EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO DAS CIDADES	53
3.1.1	Planejamento Urbano Brasileiro	64
3.2	A QUESTÃO CONCEITUAL DO PLANEJAMENTO URBANO	69
3.3	DESENVOLVIMENTO LOCAL	72
3.4	ESTATUTO DA CIDADE E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO	79
4	OS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO URBANO ATRAVÉS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS MUCAJÁ, MACAPABA E AÇUCENA NA CIDADE DE MACAPÁ	85
4.1	A OCUPAÇÃO URBANA DE MACAPÁ E OS PLANOS DIRETORES.....	86
4.2	O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL VIGENTE E AS DIRETRIZES SOBRE HABITAÇÃO	91
4.3	ANÁLISE DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO PERÍODO 2010 A 2018 NA CIDADE DE MACAPÁ	99
4.3.1	Conjunto Habitacional Mucajá (2011)	99
4.3.1.1	Perfil do Conjunto	99
4.3.1.2	Infraestrutura geral	103
4.3.1.3	Avaliação das diretrizes de planejamento	103
4.3.2	Conjunto Habitacional Macapaba (2014 e 2018).....	106

4.3.2.1	Perfil do Conjunto	106
4.3.2.2	Infraestrutura Geral	111
4.3.2.3	Avaliação de diretrizes de planejamento.....	113
4.3.3	Conjunto Habitacional Jardim Açucena (2018)	115
4.3.3.1	Perfil do Conjunto	115
4.3.3.2	Infraestrutura Geral	120
4.3.3.3	Avaliação das Diretrizes de Planejamento.....	121
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
	REFERÊNCIAS.....	128

1 INTRODUÇÃO

Planejar é um processo delicado, que exige conhecimento técnico, reflexão e tomada de decisão, em um cenário de previsão de necessidades e racionalização, a fim de concretizar objetivos específicos. A Constituição Federal de 1988 criou um novo sistema de planejamento público, e em 2001 foi aprovada a Lei Federal nº. 10.257/2001, por meio da qual se instituiu o Estatuto da Cidade. Surge, a partir daí, uma inovadora perspectiva para o planejamento público das cidades, integrando questões relacionadas a habitação, transporte, saneamento e ordenamento territorial à ideia de participação coletiva, buscando a melhoria da qualidade de vida, a institucionalização da cidadania e principalmente o alcance do direito à cidade.

Neste contexto, as políticas habitacionais começaram a ser amplamente planejadas e implantadas em todos os estados brasileiros, como solução para um dos grandes problemas urbanos da atualidade: o déficit habitacional. Segundo o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), em seus Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS), o Estado do Amapá ficou nas últimas colocações quanto aos índices de domicílios adequados à moradia, com um percentual de aproximadamente 19,7% das habitações consideradas adequadas ao uso (IBGE, 2015).

A densidade urbana e habitacional do Estado do Amapá e de sua capital está diretamente relacionada às políticas regionais implantadas, como a criação do Território Federal do Amapá, a transferência da capital para o município de Macapá e a transformação do Amapá em Estado, perpassando por projetos de exploração dos recursos naturais, eventos determinantes que impulsionaram os processos migratórios para a região. Diante deste cenário, o município de Macapá tornou-se a maior expressão urbana do Estado, como capital e centro regional de dinâmicas econômicas, sociais e políticas.

Na última década, identificou-se um amplo déficit habitacional e a crescente ocupação de áreas consideradas informais para habitação. Com isso, surgiram iniciativas públicas para a construção de conjuntos habitacionais visando responder às demandas da população por moradia e infraestrutura básica com expressivas intervenções.

Tais iniciativas começaram a se consolidar no ano de 2007, com os primeiros debates para a implantação do Conjunto Habitacional Mucajá, que seria seguido por vários outros projetos de mesma tipologia, tanto de iniciativa estadual quanto municipal. Os empreendimentos, depois de seu processo de ocupação, têm se revelado com deficiências, consolidando-se como entraves dentro da malha urbana da cidade, com baixos níveis de integração com o espaço social, elevados índices de evasão das moradias e ocupação irregular, implicando em fragilidades quanto à promoção de qualidade de vida e efetividade social.

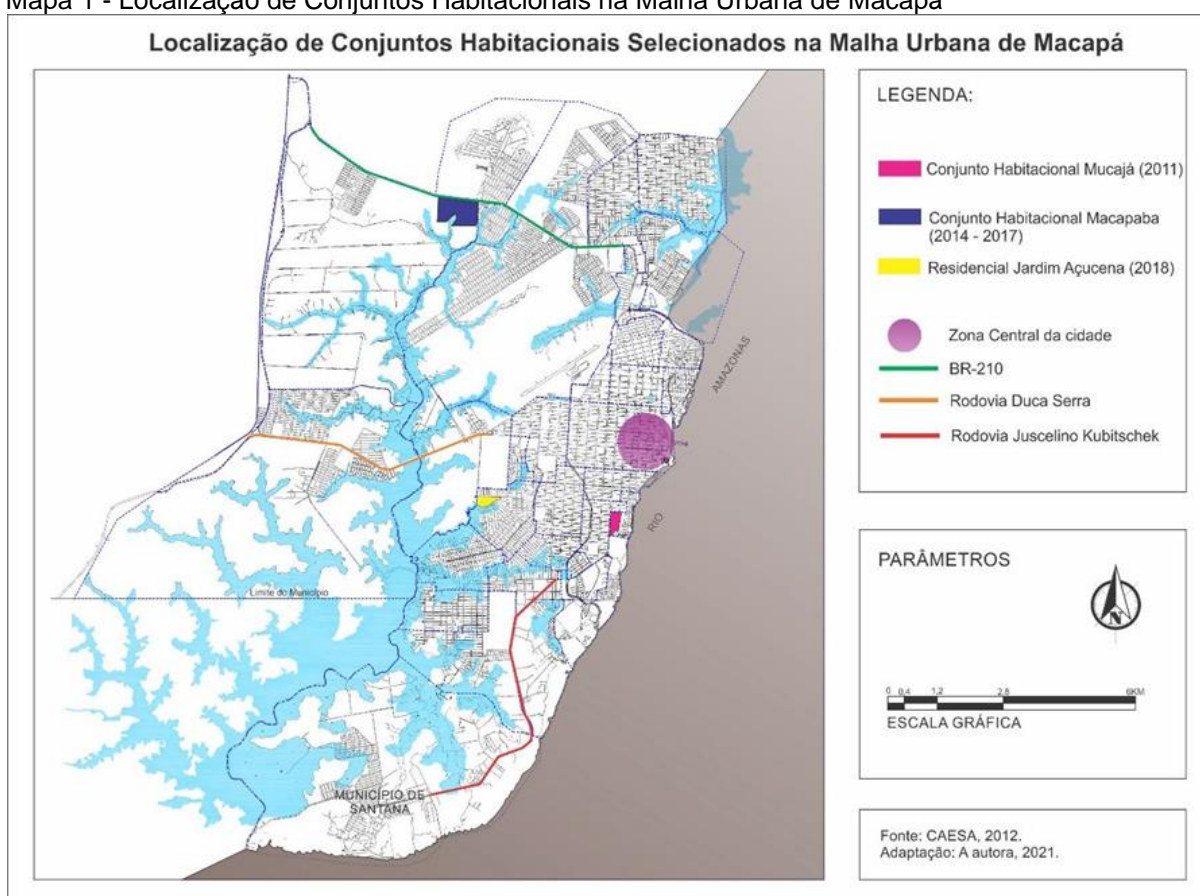
A pesquisa propõe uma análise dos programas de habitação social no município de Macapá baseada no planejamento urbano em que se inserem, para melhor compreensão do impacto dessas políticas públicas nas dinâmicas urbanas e espacialidade da cidade. O estudo partiu dos seguintes questionamentos: como ocorrem os processos de planejamento dos programas habitacionais do município de Macapá/AP?; e de que forma o planejamento urbano municipal se insere nesses projetos? A hipótese adotada é que parte dos problemas nas iniciativas de promoção de moradia social estão diretamente ligados à dissociação entre a discussão habitacional e os instrumentos de planejamento urbano locais existentes.

O objetivo principal da pesquisa é analisar os impactos dos processos de planejamento urbano para a construção e consolidação de programas habitacionais do Município de Macapá. Mais especificamente, pretende-se caracterizar as experiências habitacionais dos programas desenvolvidos em Macapá/AP, contextualizar a política habitacional brasileira; discutir o planejamento urbano, o desenvolvimento local e seus instrumentos; e avaliar os programas de habitação social do município de Macapá sob a perspectiva dos instrumentos de planejamento locais. A relevância do trabalho está na carência de estudos voltados aos processos pré ocupação dos conjuntos habitacionais na cidade de Macapá, tomando como fator de análise os instrumentos de planejamento que permeiam o processo.

Para o estudo, optou-se pela seleção de três exemplares de conjuntos habitacionais realizados no período entre 2011 e 2018, sendo que dois foram objeto de convênio entre os governos municipal e federal, e um, entre os governos estadual e federal. Tal recorte temporal foi escolhido por compreender marcos importantes dos programas habitacionais municipais, abrangendo a inauguração do primeiro conjunto habitacional no município, até a inauguração do último exemplar entregue à população neste modelo, no ano de 2018.

Os exemplares selecionados foram o Conjunto Habitacional Mucajá, o primeiro realizado, inaugurado em 2011; o Conjunto Habitacional Macapaba, entregue em duas etapas nos anos de 2014 e 2017, que é o maior empreendimento já desenvolvido na malha urbana amapaense; e o Conjunto Habitacional Açucena, inaugurado no ano de 2018 (Mapa 1). O primeiro e o último citados fazem parte da iniciativa da Prefeitura Municipal de Macapá, e contemplaram 2.092 apartamentos ofertados. Já o conjunto Macapaba faz parte da iniciativa do Governo Estadual, e disponibilizou 4.366 unidades habitacionais.

Mapa 1 - Localização de Conjuntos Habitacionais na Malha Urbana de Macapá



Fonte: Adaptado de CAESA (2012).

Localizados em dois dos principais eixos de crescimento urbano de Macapá, Zona Norte e Zona Sul de Macapá, possuem características distintas quanto à infraestrutura e apoio e distância em relação ao centro da cidade. Portanto, oferecem parâmetros variados para a análise em questão, bem como estão postos em áreas de constante transformação.

Para o desenvolvimento da pesquisa documental, foram analisados diversos documentos relacionados ao planejamento urbano local e às etapas de planejamento e execução dos conjuntos, conforme Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Relação de documentos analisados para a pesquisa

Documentos Analisados	Contribuição
Estatuto da Cidade	Analisar os parâmetros estabelecidos para o planejamento das cidades; em especial para a habitação urbana e o direito à cidade.
Planos Diretores do município de Macapá e leis complementares	Entender de que forma o planejamento urbano foi idealizado no município, apontando potencialidades e fragilidades.
Relatórios quanto ao déficit habitacional e ocupação de áreas informais	Aferir o déficit de moradias urbanas o qual se objetiva reduzir através da promoção de moradias sociais.
Publicações oficiais dos governos e secretarias Estaduais e Municipais quanto aos programas habitacionais (Editais de chamamento públicos; relatórios de diagnósticos)	Coletar dados relacionados a cada exemplar selecionado, em relação a seu planejamento, morfologia, grau de investimento, entes envolvidos e implantação.
Projetos dos Conjuntos Habitacionais	Coletar dados relacionados a cada exemplar selecionado, em relação a sua morfologia, infraestrutura e entorno.
Publicações Acadêmicas	Coletar dados relacionados a cada exemplar selecionado, em relação a seu planejamento, morfologia, grau de investimento, entes envolvidos e implantação.
Reportagens da Imprensa Local	Identificar problemas nos conjuntos habitacionais bem como demandas da população residente ao longo dos anos de inauguração e consolidação de cada exemplar.

Fonte: Autora.

Foi realizada pesquisa bibliográfica em publicações acadêmicas e oficiais do Estado para melhor compreensão do contexto histórico, econômico, político e social do município de Macapá, em meio ao processo de expansão da malha urbana, crescimento populacional e seus reflexos para a atual conjuntura das políticas de promoção de moradias sociais.

Esta pesquisa está dividida em seis itens. Primeiro, introdução; em segundo a caracterização do objeto de estudo e sua contextualização; em terceiro a discussão teórica pertinente; e em quarto a análise dos objetos de estudo sob a perspectiva do planejamento, se encerrando com as considerações finais e referências utilizadas.

O capítulo de caracterização do objeto de estudo apresenta dos três exemplares de conjuntos habitacionais selecionados, com suas características e particularidades. Para os situar na história recente da habitação social, são apresentados também os contextos da política habitacional no Brasil e no Amapá. O

capítulo teórico foca no planejamento urbano como instrumento de desenvolvimento local, e toma como marco para análise o estatuto da cidade e os novos instrumentos de planejamento para qualificação das cidades. Por fim, o capítulo analítico incide sob a análise dos três programas habitacionais selecionados e os instrumentos de planejamento, identificando compatibilidades e dissonâncias que interferem no uso e qualidade das moradias ofertadas e na dinâmica da cidade.

O projeto de qualificação da presente pesquisa foi apresentado no mês de maio de 2019 e a defesa da dissertação estava prevista para conclusão no primeiro semestre do ano 2020. Contudo, com a pandemia de coronavírus (COVID-19), algumas alterações no projeto de pesquisa original foram necessárias, bem como foi estendido o prazo de desenvolvimento, pelas limitações que a situação impôs. Dessa forma, a intenção original de aferição de gestão e governança relacionadas aos conjuntos habitacionais ficou comprometida, bem como os trabalhos de coleta de dados “in loco” e entrevistas com órgãos e entidades relacionadas.

A forma de condução da pesquisa foi alterada (decisão realizada junto ao professor orientador), para reduzir a amplitude de análise da proposta original, considerando a impossibilidade de realização de atividades de campo, e viabilizar sua conclusão. Anteriormente, a intenção era fazer uma análise mais ampla, aferindo índices de governança e gestão, abrangendo não somente o planejamento engendrado pelo Poder Executivo, mas também o acompanhamento e o controle efetivado por outros órgãos, como o Poder Legislativo, Poder Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público, Defensoria Pública, dentre outros.

Manteve-se, porém, a análise dos conjuntos habitacionais dentro do caráter de planejamento urbano, visando ao desenvolvimento local. Ainda assim, entende-se que a pesquisa permanece de importante relevância como meio de documentação dos habitacionais e produção de novos conteúdos. O intuito é provocar maiores reflexões acerca da forma de produção de habitação popular no Amapá, na esperança de construir novas perspectivas para o futuro dos conjuntos de moradia providos pela iniciativa pública, com maiores níveis de integração, qualidade, uso, satisfação dos seus moradores e redução das habitações informais.

2 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO E CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E NO AMAPÁ

Este capítulo apresenta os três exemplares de conjuntos habitacionais selecionados como objeto de análise do estudo. Para tanto, são apresentadas sua localização, características formais, inserção na cidade de Macapá, suas origens, programas do qual fazem parte e nível de investimento público gerado.

Em seguida, parte-se para a contextualização da política habitacional brasileira e amapaense, para melhor compreensão dos processos políticos e sociais ocorridos ao longo do tempo até a consolidação do modelo de provisão de moradia social aplicado nos dias atuais.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETOS DE ESTUDO

2.1.1 Conjunto Habitacional Mucajá

O Conjunto Habitacional Mucajá foi desenvolvido onde anteriormente era a conhecida Favela ou Vila do Mucajá. Tal ocupação remonta à década de 1960, quando cerca de 33 famílias oriundas das ilhas do Pará, vieram para Macapá e se alojaram em um trecho de terra às margens do Rio Amazonas, pertencentes até então ao Bairro do Santa Inês.

Segundo documento da Prefeitura Municipal de Macapá (MACAPÁ, 2012), na década de 1980, tal ocupação espontânea foi alvo de uma intervenção urbana na qual cerca de 40% dos habitantes foram remanejados para a então área da “Coreia” (atual bairro Nova Esperança, distante cerca de 5 km do local) e 60% permaneceram no local, dos quais apenas 10% recebeu auxílio para moradia (construção de casas de madeiras de aproximadamente 4 m²). Os demais habitantes foram considerados invasores da área e não receberam auxílio, ocupando assim áreas de morro, alagados e parcelas aterradas, consideradas áreas de risco pela administração pública.

Com o passar dos anos essa ocupação se expandiu, chegando a 1.097 famílias até a primeira década dos anos 2000, configurando-se uma ocupação informal sob área de risco e alagamento, com construções de padrões simples, sem nenhum ordenamento formal (Figura 01).

Figura 1 - Vila do Mucajá



Fonte: Moraes (2008).

Desse modo, poderia ser considerada como um aglomerado subnormal, definido pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE, s/d) como área de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia caracterizada pela ausência de padrão urbanístico, carência de serviços públicos essenciais e localização em área com restrição de ocupação¹. Ainda assim, mesmo em ambiente de risco e insalubre, Azevedo (2016) afirma que os moradores preferiram permanecer no local por sua proximidade ao centro de Macapá e em virtude da acessibilidade aos equipamentos urbanos e ao trabalho.

Diante desse cenário e das novas perspectivas de políticas de promoção de habitação de interesse social emergentes através do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)², iniciam-se os primeiros estudos da área para implementação de um conjunto habitacional no local.

¹ Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

² O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) foi um programa do governo federal lançado em 2007 para promoção do desenvolvimento urbano sob a perspectiva da habitação e saneamento. (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, s/d)

Assim, em 2009, a Prefeitura Municipal de Macapá inicia a construção do Conjunto Habitacional Mucajá, com recursos financeiros captados via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Ações de Habitação e Saneamento, do Governo Federal. Segundo o órgão gestor municipal, esse projeto foi realizado com o intuito de reduzir o déficit habitacional da cidade de Macapá, beneficiando famílias de baixa renda que viviam em situação de risco (MACAPÁ, 2012).

Rodrigues (2017) aponta que esse conjunto foi o primeiro grande empreendimento de seu porte de produção estatal a ser realizado em Macapá, por meio do PAC. Entregue aos moradores em outubro de 2011, foi fruto de um investimento total de R\$28.300.000,00, recebido via convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Macapá e o Governo Federal, através do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. O projeto contemplou 592 unidades habitacionais tipo apartamento, divididas em 37 blocos, com 16 unidades, cada. As unidades possuem cerca de 47,76 m² de área total e 37,33 m² de área útil, contendo dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço e possuem fornecimento de energia, água encanada, esgoto sanitário, ruas asfaltadas e calçamento (MACAPÁ, 2012). Desse total, 15 apartamentos foram adaptados no térreo para destinação a idosos e portadores de necessidades especiais.

Segundo as prioridades de atendimento definidas por relatório da prefeitura, as famílias beneficiadas pelo projeto são oriundas de assentamentos precários, com renda de zero a três salários mínimos (MACAPÁ, 2012). Para que permaneçam com o apartamento, os beneficiários não podem ser proprietários de nenhum imóvel e nem ter recebido benefícios similares, além de ser imposta a condição de que os apartamentos não poderão ser comprados, trocados ou transferidos para outras pessoas que não sejam os beneficiários iniciais do empreendimento.

2.1.2 Conjunto Habitacional Macapaba

O Conjunto Habitacional Macapaba é um marco na provisão habitacional do Estado do Amapá. Implantado em Macapá, está localizado na Zona Norte da cidade, na Rodovia Federal BR 110. O programa é de gestão do governo do Estado por meio do Programa de Obras e Ações para Mudar o Amapá (PROAMAPÁ) mediante

convênio com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV II), do Governo federal, envolvendo um investimento de mais de R\$ 200.000.000,00 (Duzentos Milhões de reais).

É o maior empreendimento de provisão de moradia popular já planejado para o estado, com previsão de população estimada de 31 mil habitantes quando alcançar sua ocupação máxima, representando uma concentração populacional maior do que a população existente em 13 dos 16 municípios que compõem o Amapá. Ocupa um terreno com cerca de 1.039.353,00 m², adquirido pelo governo do Estado e repassado ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para construção do complexo, sob responsabilidade da empresa de construção civil Direcional Empreendimentos (SANTOS, N.; MOURA, 2021).

Dividido em duas fases de construção, a primeira foi iniciada em 2012 e inaugurada em 2014, e contemplou cerca de 2.148 unidades, divididas em 164 unidades do tipo casa térrea e 1.984 apartamentos, com investimento de R\$142.000.000,00 (Cento e quarenta de dois milhões de reais) (SANTOS, 2017; TOSTES; LUZ, 2014). Já a segunda, foi iniciada em 2014 e entregue em 2017, contemplando mais 2.218 unidades, sendo 2.048 apartamentos e 170 casas, em um contrato de mais R\$121.650.000,00 (Cento e vinte e um milhões seiscentos e cinquenta mil reais) (SANTOS, N.; MOURA, 2021; MANDROTE, 2012).

Assim, somente esse empreendimento é responsável pela criação de um total de 4.366 novas moradias populares no contexto urbano amapaense, contemplando ainda em sua concepção a distribuição de áreas institucionais para locação de equipamentos e serviços, tais como creches, escolas, postos de saúde e de polícia, bem como áreas de recreação e de uso comunitário.

Ao analisar tal quantitativo, percebe-se que a iniciativa praticamente cria uma micro cidade dentro do espaço urbano de Macapá, que exige não só o planejamento e a execução de seu projeto na totalidade, como também a adaptação de toda a infraestrutura urbana e de serviços a ponto de suportar as demandas de um aglomerado urbano tão denso. Muito embora o Conjunto Habitacional Macapaba seja de responsabilidade do governo estadual, ele retrata uma lógica que abraça a todas as tipologias de habitação social instaladas no contexto local, como elucida Tostes e Luz (2014, p. 07):

Este empreendimento representa um volume significativo de recursos, porém, apresentam em tela os antigos e velhos problemas da relação entre a cidade e o edifício. A proposta possui uma dissociação entre a área escolhida e o planejamento urbano idealizado pelo poder público, coloca em debate, o claro confronto entre a necessidade de construir um maior número possível de habitações formais, e por outro, o descumprimento de regras claras descritas na legislação vigente, tal fato, vem conduzindo a política habitacional para um modelo insuportável em todo o país. O exemplo do Conjunto Macapaba é apenas um fragmento da análise sobre como ocorrem os projetos financiados pelo próprio governo federal com profundas contradições, a principal é a que coloca em segundo plano, a execução do planejamento urbano.

Inicialmente, o programa foi concebido para atingir três faixas de renda com tipologias habitacionais diferentes: a faixa de 0 a 3 salários mínimos; de 3 a 6 salários mínimos e população com renda de 6 a 10 salários mínimos (TOSTES; LUZ, 2014). Contudo, N. Santos e Moura (2021) apontam que, efetivamente, apenas a faixa I, com renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) foi contemplada.

O complexo está distribuído em 17 quadras, com 334 casas térreas, 122 blocos (quatro pavimentos com quatro unidades por andar) com 32 apartamentos e oito blocos (de quatro pavimentos com duas unidades por andar) com 16 apartamentos. A planta do apartamento segue o padrão dos empreendimentos para essa faixa de renda, distribuída em sala de estar, cozinha conjugada com área de serviço, dois quartos e banheiro.

Em 2014, a primeira etapa já deveria ter sido entregue com alguns aparelhos sociais previstos: duas escolas de ensino fundamental, uma escola de ensino infantil, um centro integrado de segurança pública, um terminal de transporte público, unidade básica de saúde e dois centros de produção. Entretanto, nenhum desses itens foi contemplado na época. De fato, a ocupação foi implementada somente com um sistema de distribuição e tratamento de água e esgoto inadequados, que já foram objeto de posteriores reformas para melhor atender a demanda do habitacional.

2.1.3 Conjunto Habitacional Açucena

O Conjunto Habitacional Jardim Açucena é um empreendimento para provisão de moradias pertencente ao Programa Morar Bem, da Prefeitura Municipal de

Macapá, em parceria com Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal. Inaugurado em fevereiro de 2018, é o conjunto mais recente entregue à população amapaense, objeto de um investimento correspondente a cerca de R\$ 91.000.000,00 (noventa e um milhões de reais).

Localiza-se na Av. 13 de Setembro, Zona Sul, no Bairro Novo Buritizal, ao lado da Ressaca Chico Dias, área úmida componente do sítio urbano e da bacia hidrográfica de Macapá. Soares *et al.* (2019) apontam que a formação deste bairro remonta ao ano de 1981, quando a área em questão foi destinada à ocupação de famílias, oriundas do Bairro Santa Rita, atingidas por uma enchente. Tostes (2019) e Portilho (2010) discorrem que, durante a década de 1990, houve uma expressiva expansão populacional da cidade de Macapá, que pressionou a estrutura urbana e avançou a ocupação de áreas úmidas. Tal acontecimento impactou diretamente o crescimento do bairro em questão, aumentando a sua demanda por infraestrutura.

Silva (2017) aponta que a escolha do local para a implantação do conjunto ocorreu devido à disponibilidade de uma grande gleba pertencente ao patrimônio público municipal. Com aproximadamente 97.000 m², a área, anteriormente, era destinada ao funcionamento da usina de asfalto do município. Além disso, o sítio de implantação se torna interessante por sua localização estratégica em um eixo urbano consolidado da cidade e dotado de infraestrutura básica de suporte para ocupação.

O conjunto contempla 1.500 unidades habitacionais tipo apartamento, composto por 75 blocos, cada um com cinco pavimentos e quatro apartamentos por andar. As unidades possuem 42 m² de área total, divididas em dois quartos, sala, cozinha, área de serviço e banheiro, seguindo o padrão médio dos empreendimentos desse porte. São dotados de infraestrutura básica com vias asfaltadas, calçamentos, água encanada, esgoto sanitário, bem como áreas de lazer, centros comunitários e áreas destinadas a duas escolas. A estimativa de ocupação inicial do conjunto é de cerca de 6.000 habitantes, média de quatro pessoas por moradia.

Segundo o Edital de seleção dos candidatos para ocupação do residencial (MACAPÁ, 2015), as 1.500 unidades ofertadas deveriam ser distribuídas da seguinte forma: 45 unidades (3%) destinadas a pessoas com deficiência; 45 unidades (3%), a pessoas idosas; 705 (47%), a famílias do cadastro geral; e mais 705 (47%), à demanda dirigida do Município de Macapá (público alvo específico para casos de áreas de risco, sinistros e desastres naturais), podendo ser redirecionadas ao cadastro geral unidades remanescentes caso não atingido esse percentual. O público

do “Cadastro Geral” contemplava famílias com renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.600,00, que não eram proprietários de imóveis próprios e atendiam aos requisitos do Programa Minha Casa, Minha Vida.

2.2 A POLÍTICA HABITACIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

As cidades foram se tornando o “locus” das ocupações humanas com o crescimento populacional oriundo das migrações da zona rural para a urbana. Paulatinamente, as ocupações foram se consolidando mediante tensões de relações de classe, de forças sociais distintas e com o desenvolvimento do sistema capitalista ao longo do tempo. Neste contexto, a habitação se insere como necessidade e objeto de desejo de todo cidadão, tornando-se questão relevante na elaboração de políticas públicas e de gestão do espaço urbano.

No Brasil, a produção de habitação acompanhou contextos históricos distintos, perpassando por avanços e retrocessos, movida por processos de cunho social e capitalista que refletem a história do desenvolvimento político e econômico do país (NUNES; MENDES, 2015). Segundo Ferreira (2014, p.47), o trato da falta de habitação como um “problema” social emerge a partir do período do Segundo Império (1840-1889), como consequência da abolição da escravidão, quando ocorre crise nas lavouras cafeeiras e inicia o processo de industrialização do país, o que traz consigo um grande movimento populacional.

A migração de populações rurais e estrangeiras para as cidades gera uma rápida expansão urbana sem planejamento, portanto, sem condições de saneamento, habitação e infraestrutura que pudessem comportar as novas demandas. Deste modo, problemas de salubridade urbana e conflitos despontam, marcando o início das intervenções estatais. Inicialmente, em prol de questões de higienização e combate de doenças, o Estado passou a fazer uma gestão mais controlada dos meios urbanos, aos poucos implementando o que viria a se tornar uma política de urbanização e controle dos espaços.

Ferreira (2014) comenta que, a partir de 1888, a questão habitacional se agrava e o Estado passa a intervir editando um conjunto de decretos que previam a concessão de favores às empresas que construíssem habitações para as classes

menos abastadas e de operários. Bonduki (1998) discorre que, neste momento, surgem iniciativas regulatórias, a exemplo dos códigos sanitários e de posturas, que objetivavam, dentre outras questões, o controle sanitário das habitações e estabeleciam parâmetros para as construções de moradias. Borges (2013) aponta que havia apenas a abordagem da habitação como espaço patológico, e não como espaço social de moradia, visão esta que somente seria abordada a partir da Era Vargas, na década de 1930.

No final do século XIX, período republicano, Ferreira (2014) aponta que há a intervenção do Estado mais direta sobre a questão habitacional e urbanística, ainda com o discurso de ordem e higiene. Nesse momento, é realizada a regularização da localização de atividades nas cidades, o ordenamento do mercado imobiliário e a reserva de áreas nobres para uso de classes de maior poder aquisitivo, o que implicou a gradativa segregação da população mais pobre e o seu movimento para as periferias. Maricato (1996) indica que tal ação forneceu bases para o início do mercado imobiliário, das relações capitalistas e de exclusões dentro das cidades.

Bonduki (2017, p. 48) complementa que, durante a primeira república, o incentivo aos particulares para a construção de cortiços foi a medida adotada pelo Estado, como forma de produção habitacional e de concessão de favores ao setor privado. O mesmo autor ainda discorre que:

Num período em que a questão social era tratada como caso de polícia, o problema da habitação foi enfrentado pelo autoritarismo sanitário basicamente como uma questão de higiene, na perspectiva de difundir padrões de comportamento, de asseio e hábitos cotidianos. A ação mais importante foi a extensão das redes de água, embora a insuficiência da adução tenha gerado escassez. Por outro lado, os incentivos para a construção de vilas operárias beneficiaram mais os investidores do que os trabalhadores. (BONDUKI, 2017, p.51)

Percebe-se que as relações comerciais, o movimento imobiliário promovido pelo setor privado e a valorização de terras e imóveis que ocorrem atualmente nas áreas urbanas são uma lógica estabelecida há mais de 100 anos. Sendo assim, o agravamento dos déficits habitacionais e de ocupações irregulares é um problema que se tornou corriqueiro para o qual não há solução a curto prazo. Ao longo do tempo, o que se observa é o estabelecimento de normas que contemplam exigências

construtivas que corroboram para o aumento do entrave e para o afastamento das massas menos favorecidas das construções formalizadas.

Como adiantado acima, o panorama das habitações ganha um novo contexto em 1930, durante a Era Vargas, quando a industrialização e a urbanização entram novamente em destaque, momento em que o país vive a efervescência da construção de novas infraestruturas. Bonduki (2017, p.81) aponta que a produção de habitação é vista pelo Estado como condição básica para a reprodução da força de trabalho e elemento de formação ideológica, política e moral do trabalhador. Assim, fazia parte da estratégia de controle político-social da população, a reprodução econômica e a industrialização que o governo queria implantar no país.

O mesmo autor comenta que ocorre, então, a discussão pelo Estado e por setores técnicos da superação das condições precárias de moradia de aluguel, tendo como pressuposto a produção de moradia popular como casa própria (BONDUKI, 1998). Logo, a ação do Estado assume a função de melhorar as condições de vida dos trabalhadores, aplacar conflitos de classe, e de difusão do direito à propriedade, com a transição do uso da casa de aluguel e de cortiços para o ideal de aquisição da casa própria (FERREIRA, R., 2014). Baron (2011, p.110) destaca que:

A intervenção do Estado apareceu em um momento que ficou provado que a iniciativa privada, que até então produzia habitações para serem alugadas, se mostrou incapaz de atender a demanda e os valores dessas habitações eram incompatíveis com os salários dos trabalhadores.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) despontaram como mecanismos de financiamento, porque geriam fundos de aposentadoria, divididos por categorias profissionais, e alimentados pelo Estado, empregadores e empregados para o atendimento de associados (BORGES, 2013). Tais institutos tinham como objetivo obter retornos de seu investimento e apontaram três modalidades de atuação para provisão de habitação que se reproduziriam em outros programas que o sucederam:

1) Plano A: locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de

proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido.

2) Plano B: financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio.

3) Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas (BONDUKI, 2017, p. 112).

Em 1946, é criada a Fundação Casa Popular (FCP), que tinha por finalidades o financiamento de habitações em áreas rurais e urbanas, pela iniciativa privada ou pública, para venda ou locação para trabalhadores, sem objetivos de lucro; o financiamento de obras urbanísticas; o estudo de habitações populares; o financiamento do setor e da indústria da construção civil e a provisão de assessoria técnica para prefeituras (FINEP-GAP, 1983 *apud* BARON, 2011).

Apesar de se apresentar como um programa promissor quanto a incentivos para as classes mais pobres, Bonduki (1998) destaca que tal iniciativa não logrou êxito como proposta para resolução de problemas oriundos do processo de urbanização, por problemas de gestão e pelo posicionamento contrário de diversos organismos da construção civil, até mesmo os IAP's, quanto ao seu funcionamento, visto que sua ação impactaria diretamente os entes imobiliários de iniciativa privada e seus grandes investimentos (predomínio de interesses corporativos).

Durante a década de 1950, as discussões sobre habitação ganhou impulso com a chegada da política desenvolvimentista do então presidente Juscelino Kubitschek, ideal reproduzido pelos militares a partir de 1964. Ferreira (2014) salienta que, neste momento, a política habitacional passa a ser divulgada como um “instrumento para a promoção social do desenvolvimento urbano e econômico do país”, em que, na verdade, a aquisição da casa própria se tornava uma estratégia do Estado para a difusão da ideologia capitalista e o controle de revoltosos com a situação social de precariedade na qual as massas se encontravam. Bolaffi (1979, p. 44) corrobora para essa visão:

Em 1964, o regime revolucionário que se estabeleceu assumiu, juntamente com o poder, o compromisso de conter e reduzir as pressões inflacionárias. Mas a sua sobrevivência política dependia da capacidade de atingir esse objetivo sem provocar uma depressão economicamente profunda e prolongada. E dependia também de conseguir formular projetos capazes de

conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor do que a casa própria.

Logo, infere-se que a política habitacional se tornou um meio de angariar e manter o apoio da população às ações do governo em questão. Esse período é um marco na história habitacional do Brasil, pois a política de provisão de moradias começa a se direcionar para uma abrangência nacional, com metas, recursos e mecanismos próprios. A década de 1960 foi fundamental para a formação política e ideológica de ações governamentais que se replicariam principalmente a partir da década de 2000 no contexto brasileiro com os governos populistas.

Em 21/08/1964, foi promulgada a Lei nº 4.380/1964, que instituiu o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)³, e a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, momento em que o Governo Federal passou a ter, formalmente, atribuições na formulação e articulação de políticas e ações para o estímulo de produção, financiamento e aquisição de moradias de interesse social (NUNES; MENDES, 2014).

De acordo com o verbete temático da Fundação Getúlio Vargas sobre o BNH, o banco havia sido criado para servir como gestor e financiador de uma política destinada a “promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”, bem como para ampliar as oportunidades de emprego e dinamizar o setor da construção civil (BANCO..., 2009). De fato, representou grande avanço a existência de um sistema financeiro consolidado, administrado por um banco criado com esse propósito, a fim de não mais se depender apenas de órgãos previdenciários ou da articulação entre as iniciativas pública e privada para a construção de moradias.

Bonduki (2008) discorre que, do ponto de vista quantitativo, o Banco promoveu resultados expressivos em seus 22 anos de funcionamento: foram financiadas as construções de 4.300.000 unidades novas, desse total 2.400.000 com recursos do FGTS para o setor popular, e 1.900.000 para as habitações de classe média (com recursos do SBPE).

³ Constituído por dois decisivos mecanismos financeiros para a captação de recursos e financiamentos: o Fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), responsáveis por garantir a execução do Plano Nacional de Habitação.

Contudo, apesar da produção em larga escala, o autor indica que os resultados ainda foram insuficientes para atender às inúmeras demandas geradas pelo processo de urbanização acelerado sofrido pelo Brasil. Isso sinaliza que, apesar de ser um sistema que, pela primeira vez, era melhor estruturado, ainda possuía falhas, ao oferecer apenas um meio de obtenção da moradia, qual seja, a compra da casa própria. Desse modo, não se atendeu às famílias com renda inferior a três salários mínimos, uma vez que se deu preferência aos compradores com melhores condições sociais que podiam arcar com as correções monetárias implementadas (FERREIRA, R., 2014). Logo, se por um lado aplacou índices de déficit habitacional, por outro, estimulou ocupações informais:

Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais. (BONDUKI, 2008, P.74).

O mesmo autor ressalta que a gestão adotada pelo BNH era rígida e centralizada, realizada sem a participação da população na concepção dos projetos, sem a incorporação de processos alternativos de produção da moradia (como a autoconstrução, por exemplo), adotando apenas critérios de financiamentos dos bancos, sem qualquer subsídio. Além disso, desconsiderou as diversidades culturais dos locais de instalação dos empreendimentos, reproduzindo soluções uniformizadas, pouco preocupadas com sua inserção urbana ou qualidade.

O programa entra em declínio no final de 1970, devido à crise econômica que se instalava, impactando diretamente as fontes de arrecadação e financiamento, reduzidas em virtude dos atrasos de parcelas dos endividados pela “casa própria”. Sendo assim, em 1986, o BNH foi extinto sem resistências, tendo suas funções redistribuídas entre órgãos do Governo. A administração do passivo e ativo, o pessoal, os bens restantes do antigo banco, bem como a gestão do FGTS foram assumidos pela CEF (CAIXA, 2012), vinculada ao então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Desde então, a instituição é a grande gestora de programas de financiamento e provisão habitacional do Governo Federal.

Na redemocratização e com o fim do grande gestor das políticas habitacionais, há uma lacuna de planos de governo concretos para a área. Bonduki (2008) comenta que, nesse momento, o setor de habitação esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, o que caracterizou descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentamento do problema, cenário que só se alteraria em 2003, com a criação do Ministério das Cidades.

O mesmo autor salienta que nesse período de transição, entre as décadas de 1980 e 1990, o vazio deixado pela ausência de uma política nacional foi ocupado de forma fragmentada e criativa por Municípios e Estados. Isso denotava uma primeira amostra de descentralização de ações políticas voltadas à habitação, em que os entes federativos passam a fazer parte do processo, tanto por falta de uma gestão nacional como pela pressão e mobilização de movimentos sociais pela moradia que eclodiam, conseguindo gradativamente assumir atribuições outrora exclusivas da União. Tal tendência foi consolidada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o setor de habitação como de responsabilidade das três esferas de Governo.

Ferreira (2014, p. 57) considera que, após 1988, a retomada da atuação do Estado, em esfera federal, quanto à questão habitacional só ocorre em 1995 com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesta gestão, foram realizadas reformas no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) dentro da estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), responsável pela formulação e implementação do Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2004). Maricato (1998) e Bonduki (2008) comentam que o documento elaborado possui muitos avanços e pontos positivos na forma de pensar a habitação e seus problemas, apresentando uma proposta atualizada composta pelos seguintes itens:

- 1 – O reconhecimento da cidade ilegal e portanto da extensão dos direitos e da cidadania;
- 2 – Novo conceito de déficit incorporando a melhoria de áreas ocupadas precariamente aos programas da política urbana além do conceito da casa pronta;
- 3 – Descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municipais e estaduais;
- 4 – Diversidade de programas rompendo com a rigidez e a padronização excessiva. (Os programas criados foram: Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, e Apoio à Produção);

- 5 – Reconhecimento da importância da produção associativa privada não lucrativa (Carta de Crédito Associativo);
- 6 – Reconhecimento da importância da questão fundiária e urbanística;
- 7 – Reconhecimento da relevância da participação democrática na gestão da política habitacional através da proposta do Conselho de Política Urbana;
- 8 – Reconhecimento de que o déficit habitacional se concentra de forma radical nas camadas de rendas mais baixas. (MARICATO, 1998, p. 5-6)

Constata-se, portanto, o início de um novo panorama para se pensar a habitação, incluindo demandas das reivindicações populares e consolidando uma política aparentemente mais abrangente, inclusiva e flexibilizada. Outro ponto positivo da nova secretaria era que, pela primeira vez, um órgão executivo fazia a gestão de políticas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana, apontando caminhos para planos mais integrados e condizentes com a realidade urbana.

Entretanto, Maricato (1998) aponta que, apesar de toda a clareza apresentada na compreensão de problemas antes pouco oportunizados em planos, a política praticada em três anos e meio do então governo federal ficou muito longe de constituir uma alternativa eficaz para a solução dos problemas em questão. O envolvimento de interesses diversos, há muito tempo estabelecidos, como o poder local, negociações políticas e o quadro fundiário de desigualdade, bem como as fragilidades dos governos estaduais e municipais, implicaram poucos investimentos e recursos orçamentários destinados aos programas.

Esse quadro reflete que, mesmo com tantos avanços no “pensar” o problema habitacional, quando se chegou na seção de financiamento e aplicação de recursos financeiros, o plano se perdeu e acabou condenado ao insucesso. Como em outros programas anteriores, predominou “a lógica de mercado e não a lógica do chamado interesse social” (MARICATO, 1998). Tal lógica, mesmo que de maneira mais velada, continua se sobrepondo às cidades, a exemplo da questão da regularização fundiária, ampliando a desigualdade espacial fomentada pelo mercado imobiliário, o que em grande parte contribui para a expansão urbana desordenada e o agravamento do déficit habitacional, sobretudo qualitativo⁴.

⁴ Formado por moradias que apresentam deficiências no acesso à infraestrutura ou adensamento excessivo. Composto por famílias que não necessitam, com prioridade, de uma nova moradia, mas de intervenções que promovam condições dignas para sua habitação (BONDUKI, 2008, p. 84)

2.2.1 A Política Habitacional a partir do Estatuto da Cidade

Entre 1999 e 2000, foi formulado um documento que iria redefinir os rumos da habitação no Brasil: o Projeto Moradia. Desenvolvido pelo Instituto Cidadania, uma organização não governamental dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva, com o suporte de especialistas de diversas áreas, bem como de diversos movimentos e segmentos ligados a questões sobre moradia (Universidades, movimentos sociais, sindicatos, empresas privadas, profissionais, especialistas), o escrito abriu novas perspectivas para o habitar ao condensar diferentes propostas para elaboração de uma estratégia concreta para equacionamento do déficit habitacional brasileiro em médio prazo. Foi uma iniciativa visionária em matéria de habitação e de desenvolvimento urbano, a qual colocava a condição habitacional da população em destaque dentre as políticas governamentais:

A idealização do Projeto Moradia parte da convicção de que o acesso à moradia digna é condição básica de cidadania, devendo, portanto, receber o mesmo tratamento que a educação e a saúde, ou seja, deve ser uma prioridade nacional e ter garantidos recursos e mecanismos institucionais para sua concretização. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p.09)

Tinha como premissa a Constituição de 1988, onde foi positivada a função social da cidade e da propriedade, fruto de longas reivindicações de movimentos sociais, o que garantiria o desembolso obrigatório de recursos públicos para o setor. Sendo assim, o projeto foi desenvolvido em três dimensões: gestão e controle social; projeto financeiro e urbano-fundiário; e o enfrentamento do problema habitação (BONDUKI, 2009).

Além disso, propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pela articulação institucional e financeira entre União, Estados e Municípios, órgãos administrativos da área de habitação e desenvolvimento urbano (destaque da questão urbana e habitacional no contexto governamental), conselhos de habitação (controle e participação social), bem como a criação da Agência Nacional de Regulamentação de Financiamento Habitacional. Previa ainda a criação de um novo órgão de gestão: o Ministério das Cidades, que reuniria habitação, saneamento, transportes urbanos e

política de ordenação setorial em um único contexto, para discussão de políticas melhor elaboradas e articuladas entre si.

Quanto à questão de planos de financiamento, Bonduki (2008, p. 94) aponta que:

O Projeto Moradia partia do pressuposto de que era fundamental a dinamização do mercado habitacional para a classe média – a ser atendida com recursos do SBPE (poupança) e do Sistema Financeiro Imobiliário – de modo que este segmento pudesse deixar de utilizar o FGTS, que seria voltado para as faixas de renda mais baixas. (...) Assim, partindo-se de um mix das três fontes básicas de recursos destinadas à habitação (mercado, FGTS e fundo de subsídio) compostas de forma a atender todos os segmentos sociais necessitados de moradia, pretendia-se ajustar a capacidade de pagamento à necessidade de moradia.

Apontava, assim, formas que possibilitassem com que as classes mais pobres também tivessem acesso a recursos para moradia. Como essa aplicação dos recursos obtidos precisava ser gerida e estudada, foi elaborada a ideia dos Planos Habitacionais (municipais, estaduais e federais), articulados por um plano central de gestão urbana: os Planos Diretores, que tendiam a aproximar as realidades locais das políticas sociais e urbanas desenvolvidas pelos governos. Como visto, o Projeto Moradia anteviu mecanismos concretos de planejamento, gestão e governança e a necessidade de mobilização de toda a sociedade civil em torno de uma proposta cidadã de acesso à moradia digna e à cidade.

No ano seguinte à divulgação do documento, 2001, foi promulgada a Lei nº 10.257/0001, que instituiu o Estatuto da Cidade, o qual “estabelece 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” (BRASIL, 2001, s/p). Vindo ao encontro com o debatido no projeto anterior, Maricato (2006) aponta que o Estatuto forneceu base jurídica para a política urbana no Brasil, regulamentando os artigos 182 e 183, referentes ao tema urbano da Constituição. Foi um marco regulatório em muitos contextos, ao definir conceitos básicos para o desenvolvimento de políticas mais justas e sustentáveis, e introduzir o Plano Diretor como elemento primordial no ordenamento das cidades.

Em seu Capítulo I, o art. 2º da referida lei (nº 10.257/0001) estabelece 16 diretrizes para o ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e

da propriedade urbana, dentre as quais se destacam: garantia do direito a cidades sustentáveis; direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental e infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho, lazer; gestão democrática por meio da participação popular; cooperação entre governos; oferta de equipamentos urbanos e serviços públicos adequados; ordenação e controle do uso do solo, visando evitar principalmente a retenção especulativa; justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Estabeleceu também instrumentos através dos quais as diretrizes possam ser implementadas, dentre os quais os Planos Diretores se destacam, no âmbito municipal, como o principal documento gestor das ações municipais e estaduais quanto ao cumprimento da função social da propriedade urbana, assegurando, assim, o atendimento do cidadão à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento de atividades econômicas (BRASIL, 2001).

Em 2003, no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades, órgão executivo que aproximou a política habitacional da política urbana, aspecto há muito reivindicado por movimentos sociais pró moradia e reforma urbana. Maricato (2006) afirma que o Ministério teve sua estrutura baseada em alguns problemas sociais relacionados ao território: moradia; saneamento ambiental; mobilidade e trânsito; questão fundiária e imobiliária, visando a uma reforma urbana. Bonduki (2008) complementa esclarecendo que tal órgão tinha a função de gestor, coordenador e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), além de montar uma estratégia nacional para o equacionamento de problemas urbanos por meio dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e da articulação entre os diferentes entes federativos.

O novo Ministério tinha a grande missão de atrelar as reivindicações sociais às ações federativas, ofertando, dessa maneira, uma perspectiva democrática, participativa e promissora quanto aos anseios da população. A formulação da Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004, foi o primeiro processo participativo posto em prática o que, mediante a realização de conferências nacionais e por intermédio do

Conselho de Cidades⁵, se construiu uma nova política habitacional com o objetivo de “retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para o enfrentamento do problema” (BRASIL, MCID, 2004).

Segundo o documento, tal política se consolida através de alguns instrumentos: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação, os quais se ordenariam em favor de uma articulação direta entre terra e o financiamento, em um arranjo composto por mercado e operações estruturadas (parceria público/privado), de forma a alcançar a população mais necessitada.

Maricato (2006) pondera que a eficácia dessa proposta se revelou dependente do comportamento do mercado e da persistência do governo federal na regulação do mercado privado, induzindo-o a ampliar o acesso à classe média, de modo a canalizar recursos públicos para a construção de habitações de interesse social.

Um dos mecanismos mais importantes dessa PNH é o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que surge para definir estratégias em torno de quatro eixos: modelagem de financiamento e subsídios; desenho institucional; política urbana e fundiária; e cadeia produtiva da construção civil. O documento, que teve sua elaboração iniciada em 2007 e implementação em 2009, introduz o planejamento habitacional em nível federal, contribuindo para firmar o acesso à moradia como política social e de Estado, levando em conta a diversidade das necessidades e custos na produção de moradias nos diferentes municípios brasileiros (BONDUKI; ROSSETTO, 2008).

A iniciativa foi importante por construir, a partir de então, um sistema de informações e dados sobre déficit habitacional, assentamentos precários, demanda habitacional futura, e novos estudos para a formulação de planos de ação melhor embasados, pensados em perspectivas de médio prazo (15 anos) com revisões no primeiro ano de cada ciclo governamental. Em suma, introduziu um processo de planejamento participativo na política habitacional, articulado com a criação de um sistema de informações, monitoramento e avaliação da política e dos programas habitacionais (BRASIL, MCID, 2010).

Como fruto das discussões e processos implementados a partir dessa política nacional, foi lançado, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para

⁵ ConCidades: Órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do Ministério das Cidades.

promoção do desenvolvimento urbano sob a perspectiva da habitação e saneamento. Segundo o Governo Federal, o programa promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética, visando a um desenvolvimento sustentável e acelerado do país (BRASIL, s/d)⁶. Além disso, o programa buscava a geração de emprego e renda, através do incentivo promovido no setor da construção civil, tanto por investimentos públicos quanto privados, fazendo também estímulo ao mercado de crédito e financiamento. Deste modo, marcou a alteração parcial da rígida política de contenção de despesas que vigorava desde o início da gestão do então governo (BONDUKI, 2008).

2.3 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

Como instrumento do PAC, em 2009, no contexto da crise econômica mundial de 2008, foi lançada uma nova política através da Lei nº 11.977/2009: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Tal iniciativa seria uma estratégia governamental para responder à crise, onde o Estado, pela primeira vez, disponibiliza um grande volume de subsídios direto à habitação para famílias com renda até cinco salários mínimos, abraçando não só as formas de geração de moradias tradicionais, como também modalidades destinadas a associações comunitárias, cooperativas e entidades sem fins lucrativos (FERREIRA, R., 2014).

O programa surgiu com dois objetivos principais: combater o déficit habitacional e, diretamente, impulsionar o crescimento econômico brasileiro. Pensado, principalmente, para abranger as populações de baixa renda, o programa ofertou subsídios expressivos para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, que podiam chegar até a 88% do valor do imóvel (CEF, 2012). Apesar de inovador, Ferreira (2014, p.109-110) ressalta que:

(...) o Ministério da Fazenda gestou o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado, que sequer foi discutido no Conselho das Cidades antes do seu lançamento, em 2009.

⁶ Ver mais em: <<http://pac.gov.br/sobre-o-pac>>.

Teve como objetivo principal reaquecer o mercado imobiliário no Brasil – respondendo à crise mundial de 2008 -, financiando diretamente empresas e construtoras para a construção para as classes de faixa de renda de 0 até 10 salários mínimos. Responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais devem ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano.

Dessa forma, o plano pode ser interpretado como um avanço com ressalvas. Ao ser lançado sem passar por debate em instrumentos de controle e gestão implementados anteriormente no plano nacional de habitação, abre-se uma lacuna para que o novo programa volte a repetir as deficiências das tentativas de geração de moradias sociais implementados no passado, sobretudo através dos agentes de financiamento e de construção. Contribuindo para tal pensamento, Oliveira (2017, p. 05) comenta:

Fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana, o PMCMV resguarda um papel protagonista ao setor empresarial, que passa a definir, dentro de uma lógica de mercado, questões cruciais como localização e especificações técnicas dos empreendimentos habitacionais. A justificativa para este maior protagonismo do setor empresarial, em detrimento de uma atuação mais destacada do setor público na definição da política habitacional, é a de que o poder público, por meio dos seus instrumentos de gestão tradicionais, não teria condições de implementar em tempo hábil uma política habitacional alinhada com o PAC.

A meta do PMCMV em sua primeira etapa, vigente entre 2009 e 2011, durante o segundo mandato do governo Lula, era alcançar a marca de 1 milhão de moradias construídas, para famílias de 0 a 10 salários mínimos. Após esse período, mais duas fases (ambas durante o governo de Dilma Rousseff) já se passaram, a segunda de 2011 a 2014, para contratação de mais 2 milhões de moradias e a terceira, de 2016 a 2018, para contratar mais 1 milhão de unidades até 2018. Os beneficiários do programa eram divididos em quatro faixas distintas:

- Faixa 1: para famílias com renda de até 1.800,00, eram oferecidos subsídios financeiros de até 90% do valor total do bem para a aquisição, produção e requalificação de imóveis residenciais urbanos, com recursos subsidiados exclusivamente pelo OGU (Orçamento Geral da União);

- Faixa 1,5⁷: para famílias com renda de até R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais), com subsídios até R\$ 47.500,00 (quarenta e sete mil e quinhentos reais) e taxas de juros de 5% ao ano (financiado pelo OGU+FGTS);

- Faixa 2: destinados às famílias com renda de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com subsídios até R\$ 29.000,00 (vinte e nove mil reais) e taxas de juros de 6 a 7% ao ano (financiado pelo OGU+FGTS);

- Faixa 3: voltado às famílias com renda de até R\$ 9.000,00 (nove mil reais), com a oferta taxas de juros de 8.16% ao ano (financiado somente pelo FGTS).

De 2009 até março de 2018, segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, MCID, 2018), foram contratadas 5.164.075 unidades, destas, 4.246.455 foram concluídas e 3.787.200 entregues, resultando em um valor total de investimentos de R\$ 414,3 bilhões de reais. Desse total, 34% foi destinado a beneficiários da Faixa 1, 52% para a Faixa 2 e 12% para a Faixa 3.

Tendo em vista os dados percentuais do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal em 2008 fornecidos pela fundação João Pinheiro⁸, 89,6% do déficit habitacional brasileiro está concentrado nas famílias com renda mensal até 3 salários mínimos (Faixa 1), 7,0% na faixa de renda de 03 a 05 salários mínimos (Faixa 2) e 3,4% nas rendas acima de 05 salários. Essa proporção continua em 2014⁹, quando ainda eram 83,9% do déficit concentrados nas famílias de faixa 1, 9,7% na faixa 2 e 6,1% nas faixas acima de 05 salários mínimos.

Considerando que os maiores índices de déficit habitacional estão concentrados na população atendida pela Faixa 1 do programa, percebe-se que, ao longo dos anos, o PMCMV foi sendo redirecionado, não atendendo mais como sua prioridade a Faixa 1 que contempla as populações mais carentes, focadas pelo programa em sua fase inicial. Segundo dados do Ministério das Cidades (BRASIL, MCID, 2018), em 2013, foram geradas 399,2 mil unidades voltadas para a Faixa 1, enquanto em 2017 esse quantitativo caiu para 21 mil unidades. Entende-se, portanto, que isso está diretamente relacionado com a capacidade do governo de geração de subsídios, considerando que os financiamentos da Faixa 1 dependem única e

⁷ A Faixa 1,5 foi instituída em 29/06/2016, pertencendo à mesma modalidade da Faixa 2.

⁸ Ver mais em BRASIL, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Déficit Habitacional no Brasil 2008. Brasília, 2011. 140 p. ISBN: 978-85-7958-019-2.

⁹ Dados retirados do relatório de Déficit Habitacional do Brasil 2014, da Fundação João Pinheiro.

exclusivamente de orçamento público, enquanto que os demais possuem subsídios do FGTS, por exemplo.

Em 2019, diante de uma mudança do cenário econômico e de cortes orçamentários realizados pelo governo em vigência, especialistas apontavam para um possível desaparecimento dos subsídios integrais à Faixa 1, considerando não somente esse cenário, mas também os altos índices de inadimplência.

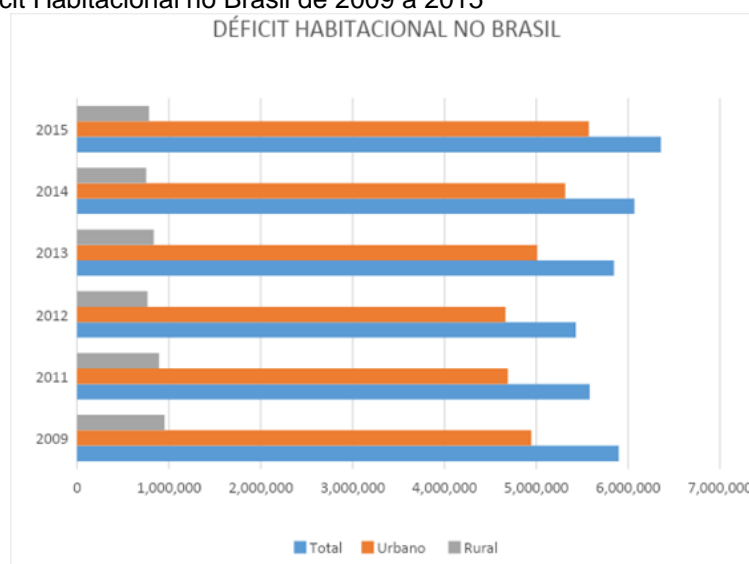
Concebido como um programa habitacional e como uma política de incentivo à economia, logrou mais êxito em seu segundo objetivo, tendo em vista que o déficit habitacional não foi reduzido como o esperado ao longo de seus 10 anos de existência. Contudo, a economia brasileira se recuperou e a construção civil passou a ter papel fundamental na economia do país com geração de emprego, renda e arrecadação. Reforçando essa ideia, Guerra, Loureiro e Macário (2013, p.17) comentam:

(...) o PMCMV implicou que a política habitacional passasse a configurar-se como política de cunho predominantemente econômico e não social, ou seja, a necessidade de ativar o mercado passou a se sobrepor ao objetivo de redução do déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda, à semelhança do que já havia ocorrido com o programa do BNH, liderado pelo SFH (...).

A transformação da política habitacional, anteriormente proposta no formato assumido pelo PMCMV e sua posterior incorporação ao PAC, é uma clara expressão dessa mudança na política habitacional, ou seja, se de um lado implicou a subordinação dos objetivos sociais da população de baixa renda, por outro, trouxe vantagens significativas, ao torná-la prioridade na agenda governamental (...).

Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (2018), de 2009 a junho de 2018, foram gerados pelo PMCMV cerca de 2.386.204 empregos, com a geração direta de cerca de R\$ 105,6 bilhões de reais em tributos diretos pelas obras efetuadas. O mesmo relatório aponta que se considerado todo o ciclo produtivo ao longo desse período (2009-2018), a arrecadação proporcionada pelo programa superou os subsídios dados pelo governo no mesmo espaço de tempo. Quanto à redução do déficit habitacional inferior ao esperado, constata-se que, apesar das milhões de unidades entregues, o índice continua em amplo crescimento (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Déficit Habitacional no Brasil de 2009 a 2015



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2015; 2016; 2018.

A especulação imobiliária e as crises que se alternam em diversos setores do país ao longo dos anos, acarretando o desemprego, não contribuem para a mudança de tal perspectiva. Segundo o relatório técnico desenvolvido pela ABRAINC e FGV, publicado em 2018, sobre as necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos, o elevado preço da terra dificulta a produção de unidades habitacionais dentro dos parâmetros do programa, levando a oferta para áreas mais distantes dos centros urbanos, o que demanda a inserção dessas unidades não só em políticas de provisão de habitação, mas sim em um contexto amplo de política urbana (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018). Dessa forma, é possível debater a necessidade de uma nova forma de combate a tal problema, pautada não somente na provisão de novas habitações pelos governos federais e municipais e na aquisição da casa própria.

Em 2019, primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, o investimento anual do Programa Minha Casa Minha Vida foi reduzido drasticamente para cerca de R\$4.600.000.000,00 (Quatro bilhões e seiscentos milhões de reais), chegando à previsão de investimento de 2,71 bilhões para o ano de 2020. Tal cenário reduziu consideravelmente as possibilidades de atuação e provisão de novas moradias no período, tornando o programa pouco expressivo, se comparado a anos anteriores.

Em agosto de 2020, foi lançado um novo programa habitacional para substituição do PMCMV através de medida provisória. Chamado de Programa

Habitacional “Casa Verde e Amarela”, foi sancionado e publicado em janeiro de 2021 no Diário Oficial da União (BRASIL, 2021). A Lei 14.118/2021 institui o programa e define diversas mudanças em relação ao seu antecessor. Nele são considerados novos grupos de renda familiar divididos em residentes em áreas urbanas e rurais. Para as famílias de áreas urbanas, ficaram definidas as seguintes faixas:

- Grupo Urbano 1 (GUrb 1): para famílias com renda bruta mensal de até R\$2.000,00 - até dois salários mínimos mensais;
- Grupo Urbano 2 (GUrb 2): para famílias com renda bruta mensal entre R\$2.000,01 até R\$ 4.000,00 - até quatro salários mínimos mensais;
- Grupo Urbano 3 (GUrb 3): para famílias com renda bruta mensal entre R\$ 4.000,01 até R\$ 7.000,00 - até sete salários mínimos mensais.

O programa também diversifica as linhas de atendimento para atender às necessidades habitacionais, visando à redução do déficit habitacional por meio de produção ou aquisição subsidiada ou financiada de imóveis novos ou usados em áreas urbanas ou rurais - até R\$ 110.000,00 em áreas urbanas; requalificação de imóveis em áreas urbanas - até R\$ 140.000,00; e locação social de imóveis urbanos. Trata também da modalidade de inadequação habitacional, prevendo para amortização desse fator urbanização de assentamentos precários, melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais - até R\$ 23.000,00 -, e regularização fundiária urbana - até R\$ 2.000,00.

Somente do grupos urbanos 1 e 2 podem ter a produção ou aquisição subsidiada de imóveis por meio dos recursos provenientes do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), sendo que o grupo 2 está condicionado somente a famílias que tenham sido deslocadas involuntariamente em decorrência da execução de programas e ações sob a gestão do Governo federal ou de desastres qualificados como situação de emergência ou calamidade pública; e que residam em áreas de risco em que não seja possível a consolidação sustentável das ocupações residentes.

Como previsto por especialistas, o novo programa extinguiu a antiga Faixa 1, para pessoas de renda mais baixa, para a qual as parcelas eram limitadas a R\$270,00 e não havia incidência de juros para a aquisição de imóveis. No novo modelo, mesmo para o grupo 1 (de menor renda), há a cobrança de juros a partir de 4,25% até a 5,25% (para não cotistas do FGTS). Isso impacta diretamente o grupo que concentra grande parte do déficit habitacional do país e também implica no encarecimento dos imóveis disponíveis.

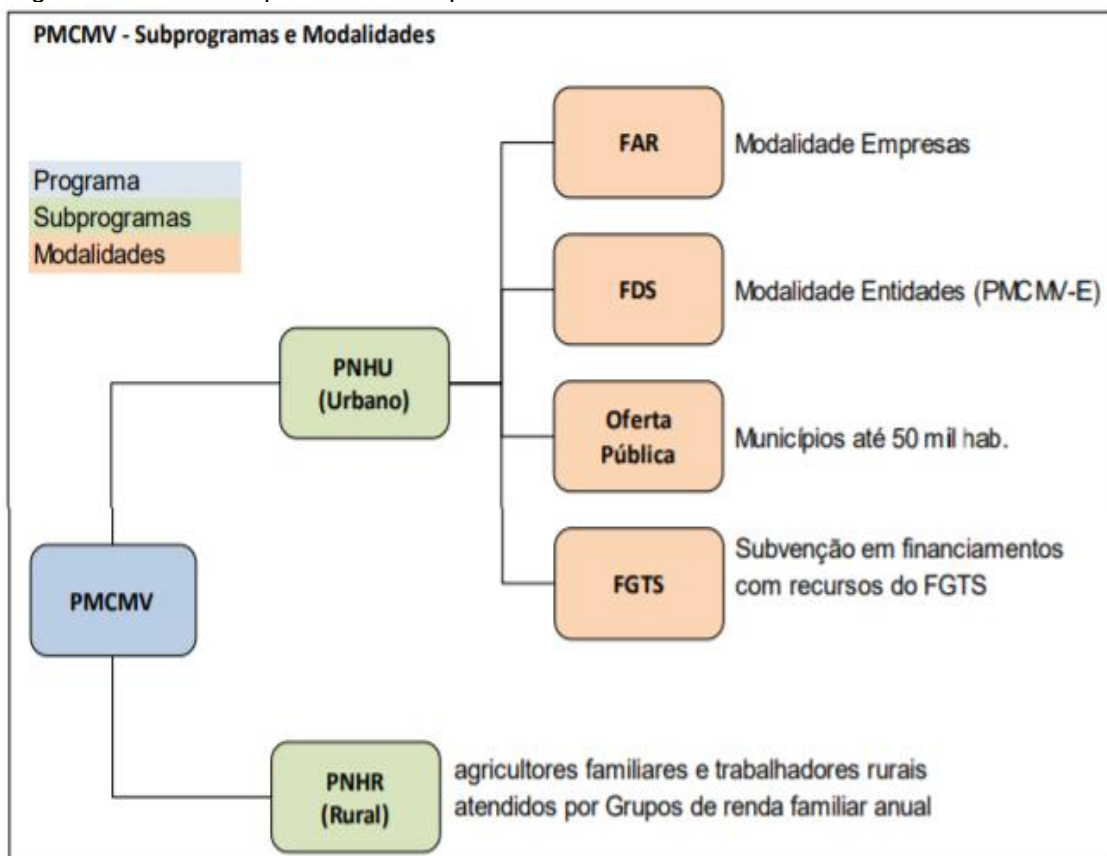
Apesar do programa diversificar os mecanismos de enfrentamento ao déficit habitacional, não parece oferecer um cenário promissor para redução do índice. Além de impor mais barreiras para o acesso à moradia por pessoas de baixa renda, não apresenta indicadores qualitativos claros quanto a requalificação de imóveis, urbanização de assentamentos precários e a melhoria habitacional previstos. Sendo assim, é um programa que pode vir a apresentar resultados quantitativos significativos (volume de números), porém sem factual melhoria da qualidade dos imóveis e qualidade de vida de seus moradores, por não possuir diretrizes definidas e passos a serem seguidos para que o imóvel seja considerado apto para habitação.

Outra questão válida de ser ressaltada é o limite de R\$ 2.000,00 para uso em regularização fundiária. Com a alta especulação imobiliária e o mercado com preços cada vez maiores, é difícil que seja possível a compra ou regularização de um lote a esse valor dentro de uma área urbana qualificada e bem localizada, o que revela mais uma fragilidade dentro de uma política habitacional que em tese seria muito significativa para o enfrentamento dos problemas habitacionais do país.

2.3.1 Arranjo Institucional do PMCMV para promoção de moradias sociais

As Leis nº 11.977/2009 e nº 12.424/2011, que regulamentam o Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, definem que este tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). Por essa razão, o programa compreende 2 subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Sendo assim, o PMCMV, se organiza conforme apresentado na Figura 2:

Figura 2 - Quadro esquemático: Componentes do PMCMV

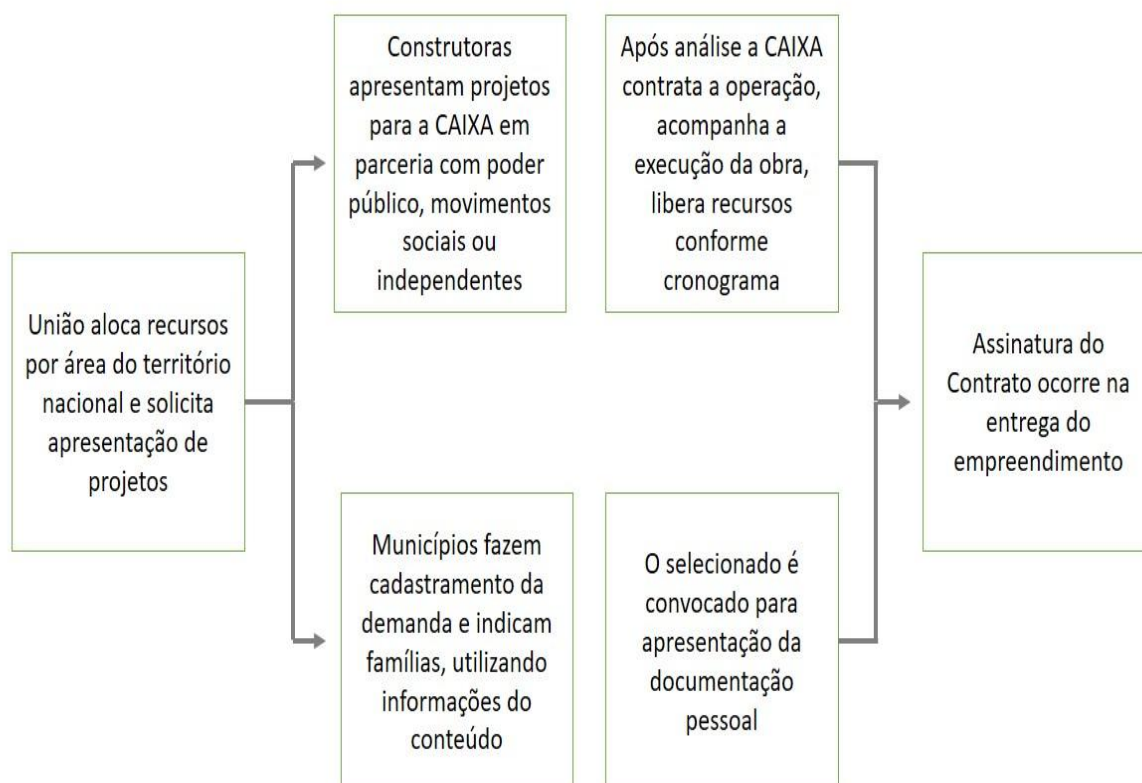


Fonte: Bijos, Macedo e Santos (2017).

Para sua implementação, cabe à União, de acordo com sua disponibilidade orçamentária e financeira: conceder subvenção econômica ao beneficiário pessoa física na contratação do financiamento habitacional; dispor recursos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento social (FDS); realizar oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 habitantes; participação no Fundo Garantidos da Habitação Popular (FGHab); e conceder subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular (art.2º da Lei nº 12.424/2011).

Abordando especificamente o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) que atende aos beneficiários dispostos na faixa 1 do programa, tem-se o seguinte fluxo de implementação (Figura 3), segundo cartilha do Ministério das Cidades:

Figura 3 - Processo de Obtenção de Moradias Populares a partir do FAR



Fonte: Rolnik (2010).

A mesma cartilha indica que existem alguns requisitos a serem cumpridos pelos empreendimentos, tais como: inserção na malha urbana; existência prévia de infraestrutura básica para ligações de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transporte público; existência de infraestrutura para coleta de lixo e drenagem urbana; existência de equipamentos e serviços de educação, saúde e lazer. Os projetos dos empreendimentos são desenvolvidos pelas construtoras autorizadas pela CEF, que podem concebê-los em parceria com os estados e municípios. Neste cenário, a CEF assume papel de destaque ao avaliar, aprovar, implementar, fiscalizar e entregar os empreendimentos.

Seguindo tal lógica, podemos apontar um arranjo institucional composto por diversos atores inseridos no contexto (Quadro 2):

Quadro 2 - Arranjo institucional do PMCMV

ATOR INSTITUCIONAL		PAPEL	ESCALA DE ATUAÇÃO
1	Casa Civil / Ministério da Fazenda / MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)	Âmbito decisório em conjunto com o Ministério das Cidades; poderá rever anualmente os limites de renda familiar, bem como os critérios do programa para as faixas de renda estabelecidas e formas de atuação; fixar remuneração à CEF pelas atividades exercidas.	Planejamento
2	Ministério das Cidades e SNH (Secretaria Nacional de Habitação)	Monitoramento do programa; articulação com a CEF; estabelecimento de diretrizes, regras e condições; distribuição de recursos entre as unidades federativas	Planejamento, Gestão
3	CEF (Caixa Econômica Federal)	Execução de operações financeiras; acompanhamento da execução de obras; estabelecimento de critérios para operacionalização e execução dos empreendimentos; aprovação técnica, jurídica e financeira de projetos.	Gestão
4	Governos Estaduais e Municipais	Assinatura de termos de adesão junto a CEF; colaboração para ações de seleção de beneficiários; oferta de isenção de tributos e incentivos; execução de trabalho técnico social pós-ocupação.	Planejamento; Gestão
5	TCU (Tribunal de Contas da União) e CGU (Controladoria Geral da União)	Controle e fiscalização das ações relacionadas ao PMCMV.	Governança
6	Empresas do Setor de Construção Civil	Apresentação de propostas e projetos; execução de empreendimentos conforme as normas técnicas do programa; guarda nos imóveis após a conclusão e legalização das unidades por até 60 dias.	Gestão
7	Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)	Instrumento de gestão democrática, instância de negociação e participação de representantes da sociedade civil para reavaliação e aprimoramento do programa	Governança
8	Entidades profissionais de especialistas em áreas habitacionais e questões Urbanas	Ponderações para reavaliação do desenho do programa e aprimoramento.	Planejamento

Fonte: Adaptado de Guerra, Loureiro e Macário (2013); Bijos, Macedo e N. Santos (2017).

Cada ator tem um papel fundamental no funcionamento do programa. Contudo, nem todos têm o mesmo impacto nos arranjos de formulação de novos empreendimentos, denotando a legitimidade parcial de alguns atores em se falando de inclusão de interesses. Guerra, Loureiro e Macário (2013) apontam que, por vezes, ainda se sobrepõe a lógica empresarial e econômica, não inserida em uma política efetivamente estrutural de planejamento e de reforma urbana de longo prazo, impactando diretamente o déficit habitacional e a qualidade da habitação urbana e das cidades.

Analisando a escala de produção de moradias sociais no Brasil, a população alcançada e os índices ainda elevados de déficit habitacional, para a solução desse

problema, verifica-se a necessidade de efetividade de todos os atores envolvidos em suas respectivas escalas de atuação. Apesar dos grandes avanços atingidos com a criação do Ministério das Cidades e o estabelecimento desse desenho institucional, ainda há ajustes a serem feitos em prol de uma efetividade duradoura das medidas adotadas.

2.4 CONTEXTO HISTÓRICO DA HABITAÇÃO SOCIAL NO AMAPÁ

As transformações institucionais da região que forma o atual Estado do Amapá influenciaram diretamente o modo de morar da população e a construção habitacional. Em 13/9/1943, foi criado, pelo então Presidente Getúlio Vargas, o Território Federal do Amapá (TFA), por meio do Decreto-lei nº 5.812. Em seguida, foi instalado o governo territorial em 1944, sob o comando do capitão Janary Nunes, e a capital do TFA foi estabelecida na cidade de Macapá (PORTILHO, 2006). Tal cenário promoveu diversas mudanças no espaço urbano de Macapá em decorrência da necessidade de criação de toda a infraestrutura necessária para comportar a administração pública a ser implantada e o movimento populacional decorrente.

Inicia-se, então, a expansão do núcleo urbano e a modernização da cidade, colocando em prática a primeira reforma urbanística de Macapá, com o embelezamento da cidade, edificação de prédios e praças públicas, bem como de casas para diretores e funcionários do novo território federal (SILVA, 2017). Cordeiro e Matsunaga (2019) apontam que nesse período ocorreram as primeiras iniciativas para a promoção de moradias por parte do governo (territorial), voltada, contudo, exclusivamente para a nova classe de funcionários públicos que se instalava.

As primeiras casas em alvenaria, de caráter permanente e com infraestrutura entregues foram as do Conjunto Residencial do IPASE (Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado) no final da década de 1950. Aliadas a essa iniciativa de provisão habitacional, surgiram outras de caráter privado ainda na década de 1960, como a Vila do Banco do Brasil e da Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA) para oferta a funcionários de empresas que iam se instalando no decorrer do tempo (CORDEIRO; MATSUNAGA, 2019; TOSTES, 2019).

Posteriormente, houve um lapso na construção de moradias em Macapá durante cerca de 20 anos, até que, na década de 1980, os investimentos governamentais em moradias no TFA foram retomados com o governo de Aníbal Barcelos, dando início à construção de conjuntos habitacionais através de linhas de financiamento com a gestão da CEF e implantação pela Empresa Municipal de Desenvolvimento e Urbanização de Macapá (EMDESUR)¹⁰, ainda privilegiando o funcionalismo público (TOSTES E LUZ, 2014, p.06).

Algumas iniciativas de realização de moradias para as populações menos favorecidas foram realizadas pelo governo Barcellos, localizadas na antiga favela do Elesbão (hoje Bairro do Santa Inês) e na região da Baixada do Japonês (atual bairro do Perpétuo Socorro), com a construção de casas de estrutura mista em alvenaria e madeira, e fossas biológicas para esgotamento sanitário (PENNAFORT, 1994), ação pioneira sob a perspectiva da provisão de habitações de interesse social.

Tostes (2006) indica que um dos fatores cruciais para a retomada de tais iniciativas foi a materialização do Plano de Desenvolvimento Urbano (PDU), desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, em 1973, e do segundo Plano Diretor concebido para a cidade de Macapá, que promoveu a seleção de áreas de expansão urbana propícias à implantação de núcleos habitacionais, seguindo critérios de topografia relativamente plana, distância razoável da área urbanizada, facilidade para extensão de infraestrutura, dentro de um zoneamento proposto para a cidade. Dentre tais empreendimentos, um dos primeiros a serem implantados na década de 1980 foi o Conjunto Cabralzinho, na zona Oeste da cidade, seguido pelos Conjuntos Laurindo Banha e Boné Azul, respectivamente localizados nas zonas Sul e Norte.

Tostes (2012) comenta que, paralelamente a tais investimentos em habitação formal, a prefeitura criou também a política institucional de doação de lotes, a exemplo do Loteamento Jardim Felicidade. Todos foram inseridos em áreas de expansão de Macapá, porém desprovidos de infraestrutura básica e de suporte, tornando-se bairros dormitórios. Tal fator é atribuído a falhas na EMDESUR, uma vez que não era um órgão fortalecido perante a estrutura municipal e era repleto de fragilidades quanto à captação de recursos, gestão dos financiamentos das unidades habitacionais e finalização de empreendimentos. Ainda assim, a empresa promoveu a construção de 1000 a 1500 unidades habitacionais financiadas (TOSTES, 2006).

¹⁰ Órgão imobiliário criado pelo governo municipal para o gerenciamento de áreas habitacionais e criação de novas moradias (CORDEIRO E MATSUNAGA, 2019).

Em 1988, com o advento da nova Constituição Federal, o Território Federal do Amapá é elevado à categoria de Estado, atribuindo a Macapá uma série de transformações institucionais, políticas e urbanas como capital do recente Estado. Com isso, houve um expressivo processo migratório para a cidade, de populações em busca de trabalho, oriundas de diversas partes do país, sobretudo das ilhas do Pará e estados próximos, como Maranhão. Tal adensamento populacional foi reforçado em 1991 com a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, o que impacta diretamente a expansão urbana e habitacional, com a ocupação de áreas irregulares para moradia, as chamadas áreas de ressaca¹¹. Tostes (2012) infere que, neste momento, prevaleceu muito mais a habitação informal do que a formal, devido aos reduzidos recursos para investimento em habitação formal por parte governamental, a falta de regularização fundiária da cidade, a limitação do perímetro urbano e o aumento da oferta de loteamentos sem infraestrutura adequada.

Neste período, segundo dados do IBGE (INSTITUTO, 1980, 1991, 2000), o percentual da população urbana de Macapá, que na década de 1980 era de 67,7%, passou para 85,7% no ano de 1991 e 95,52% nos anos 2000. Com um governo estadual em consolidação, frágeis eram até então os níveis de organização e planejamento governamental para ordenamento da cidade e gerenciamento da expansão demográfica latente. Apesar das iniciativas habitacionais anteriores, o número de habitações formais consolidadas não foi suficiente para suprir a demanda latente, refletindo em larga expansão da cidade com moderada gestão do governo e aumento do déficit habitacional em Macapá.

Como alternativa para promoção de políticas habitacionais, durante a década de 1990, foram criados novos loteamentos urbanos (com a provisão de lotes, mas não de residências) em zonas periféricas da cidade, entregues com pouca ou nenhuma infraestrutura básica. Dados do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP) apontam que entre os anos de 1990 e 1998 foram criados 7 loteamentos, com cerca de 8.078 novos lotes, conforme Tabela 1. Portilho (2006) e Tostes (2006) complementam que, ainda na década de 1990, foram criados outros loteamentos, como o São Lázaro, Infraero, Novo Horizonte, Jardim Equatorial, Jardim

¹¹ São áreas de reservatórios naturais de água, que sofrem efeitos da ação das marés, por meio da rede formada de canais e igarapés e do ciclo sazonal das chuvas. Ver mais em: PORTILHO, Ivone dos Santos. Áreas de ressaca e dinâmica urbana em Macapá/AP. 2010. Disponível em <<http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema4/ivone.ht>>; Acesso em: 25 jan. 2020

das Oliveiras, Marco Zero, Zerão, Universidade, localizados nas zonas norte e sul da cidade.

Tabela 1 - Loteamentos urbanos implantados pelo Estado do Amapá em 1990

Loteamento	Ano de Implantação	Nº de Lotes
Brasil Novo	1991	572 unid.
Hospital de Base	1993	220 unid.
Tucumã	1997	998 unid.
Renascer	1998	2.334 unid.
Chefe Clodoaldo	1998	222 unid.
Marabaixo	1998	3.232 unid.
Pantanal	1998	500 unid.

Fonte: Adaptado de DIROT/CDA – IMAP.¹²

Nos anos 2000, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, uma nova perspectiva para a habitação surge no Estado. Com a obrigatoriedade da elaboração de novos planos diretores com a inserção participativa de todos os setores sociais, é consolidado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá (PDDUA), instituído pela Lei complementar nº 026/2004, que tem como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (MACAPÁ, 2004, p. 5).

Apesar de não ser um instrumento necessariamente novo para a institucionalidade municipal, considerando que anteriormente já haviam sido feitos outros três planos oficiais (Plano GRUMBILF do Brasil, de 1959; PDU da Fundação João Pinheiro em 1973, e o PDU da empresa HJ Cole & Associados, em 1976), estabeleceu importantes diretrizes de ordenamento urbano, com um novo zoneamento das áreas de expansão da cidade e normas de uso e ocupação do solo, sendo um dos principais instrumentos de orientação de políticas públicas urbanas.

Sob este novo formato e orientação, a perspectiva das habitações de interesse social provisionadas pelo governo foi retomada. Seguindo uma tendência nacional de promoção de habitações sociais por meio de programas federais de incentivo e financiamento, em 2007, surge o primeiro conjunto habitacional da nova era, o Conjunto Vitória-Régia, promovido pelo governo estadual através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da União (CARVALHO, 2015).

Quatro anos depois, em 2011, a Prefeitura de Macapá inaugurou o seu exemplar e primeiro grande empreendimento de habitação social promovido pelo

¹² Disponível em: <<http://www.imap.ap.gov.br/conteudo/gestao/assentamentos-rurais-e-urbanos.>> Acesso em: 25. Jan. 2020

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Estado, o Conjunto Habitacional Mucajá. Localizado na zona sul, na Av. Jovino Dinoá, o empreendimento teve grande impacto e mudou a forma de promoção de habitação social municipal, promovendo 592 unidades, divididas em 37 blocos, cada uma com 04 pavimentos e 16 apartamentos.

Em 2013, foi inaugurado o segundo conjunto habitacional na cidade, realizado através da parceria da Prefeitura Municipal de Macapá com o Governo Federal com recursos do PMCMV, o Residencial Mestre Oscar Santos. Localizado no bairro do Ipê, zona norte da cidade, abrange 528 unidades habitacionais térreas, caracterizadas por residências unifamiliares de 37m².

Em seguida, no ano de 2014, foi entregue a primeira fase do Conjunto Habitacional Macapaba, o maior já realizado no perímetro urbano de Macapá. Realizado pelo governo estadual, está localizado às margens da BR 210, e foi dividido em duas fases: a primeira beneficiando 2.148 famílias; e a segunda, inaugurada em julho de 2017, com 2.218 unidades, totalizando no empreendimento 4.366 famílias atendidas (TOSTES; LUZ, 2014).

Em 2016, houve ainda a inauguração de mais um conjunto habitacional, coordenado pela prefeitura municipal, o Conjunto São José, também como parte do programa "Minha Casa, Minha Vida". Tido como a maior obra habitacional de iniciativa municipal, situado em uma área que corresponde a 77.567,37 m², antes ocupada por habitações informais de invasão, possui 1.440 unidades habitacionais, divididos em 72 blocos com cinco pavimentos e quatro apartamentos em cada andar, seguindo o modelo construtivo de prédios residenciais de habitação social já implantados anteriormente. Localizado no bairro do Buritizal, na Zona Sul da capital, possui boa articulação com o centro da cidade e com áreas comerciais e institucionais.

O mais recente empreendimento, inaugurado em fevereiro de 2018, foi o conjunto habitacional Jardim Açucena. Implantado também na Zona Sul de Macapá, no Bairro Nova Esperança, promove um grande adensamento populacional em uma área de cerca de 100.000 m², que anteriormente não possuía uma concentração habitacional nem perto dessa marca (FERREIRA, S., *et al.*, 2017). Com a oferta de mais 1500 unidades de moradia social, contempla blocos destinados a área de lazer, centros comunitários e áreas para a construção de duas escolas.

Nesse conjunto de empreendimentos destacados, foram geradas cerca de 8.586 unidades habitacionais concluídas e entregues, entre as zonas norte e sul da

malha urbana de Macapá nos últimos 10 anos, resultando em um investimento aproximado de R\$639.290.000,00 (seiscentos e trinta e nove milhões e duzentos e noventa mil reais), conforme descrito na Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 - Empreendimentos de habitação social concluídos

Nome do Empreendimento	Ano de Inauguração	Esfera Promotora	Programa Inserido	Unid. Hab. Geradas	Investimento (Em reais)
Residencial Vitória Régia	2007	GEA	PAR	160 unid.	–
Conj. Habitacional Mucajá	2011	PMM	PAC	592 unid.	30 Milhões
Residencial Mestre Oscar	2013	PMM	PMCMV	528 unid.	20,59 Milhões
Conj. Hab. Macapaba I	2014	GEA	PMCMV	2.148 unid.	271,6 Milhões
Conj. Habitacional São José	2016	PMM	PMCMV	1.440 unid.	89,2 Milhões
Conj. Hab. Macapaba II	2017	GEA	PMCMV	2.218 unid.	134,9 Milhões
Residencial Jardim Açucena	2018	PMM	PMCMV	1.500 unid.	93 Milhões
TOTAL DE UH ENTREGUES / INVESTIMENTO TOTAL				8.586 unid.	639,29 Milhões

Fonte: Carvalho (2015); Cordeiro; Matsunaga (2019); Macapá (2019). Elaboração: Autora

Analisando tais números, fica clara a pressão urbana gerada por iniciativas desse porte, tendendo a sufocar as demandas por infraestrutura, equipamentos e serviços públicos em seu entorno que não são otimizados pelo poder público, mesmo com tamanha mudança. Ainda há alguns empreendimentos que foram lançados e estão com as obras paradas e novos equipamentos urbanos em execução (Tabela 3), através dos quais se estima a geração de mais 3.409 moradias.

Tabela 3 - Empreendimentos de habitação social em Obras

Nome do Empreendimento	Ano de Lançamento	Esfera Promotora	Programa	Unid. Hab. Geradas	Investimento Previsto (Em reais)
Conjunto Habitacional Congós	2011	GEA	PAC	397 unid.	19 Milhões
Residencial Vila das Oliveiras (Araxá)	2011	GEA	PAC	512 unid.	42 Milhões
Residencial Janary Nunes	2018	PMM	PMCMV	500 unid.	42,4 Milhões
Residencial Miracema I	2018	PMM	PMCMV	500 unid.	42,3 Milhões
Residencial Miracema II	2019	GEA	PMCMV	1500 unid.	138,4 Milhões
TOTAL DE UH PREVISTAS / INVESTIMENTO TOTAL				3.409 unid.	223,1 Milhões

Fonte: Macapá (2019); Amapá (2019). Elaboração: Autora.

Os empreendimentos em andamento são o Conjunto Miracema, localizado na Rodovia Norte/Sul, que pretende alcançar a construção de 2.000 unidades habitacionais, 500 delas na primeira fase já em andamento, e o Residencial Janary Nunes, edificado ao longo da rodovia Juscelino Kubitschek, no distrito da Fazendinha, que objetiva em sua fase final a conclusão de mais 500 unidades habitacionais. O conjunto habitacional Congós até a elaboração da presente dissertação está com obras paradas e o Residencial Vila das Oliveiras, lançado em 2011, teve sua construção retomada no final de 2019.

Observando o panorama geral da habitação social em Macapá, em números absolutos, tem-se aproximadamente 12.000 novas moradias geradas, e a locação de distintos pontos de adensamento populacional sobre a malha urbana de Macapá, já sufocada. Há a priorização das Zonas Sul e Norte da cidade para a implantação de tais empreendimentos, provavelmente em virtude da disponibilidade de terras, considerando que as áreas de instalação dos conjuntos Mucajá, São José e Açucena eram de propriedade do Estado, enquanto as do Conjunto Macapaba foram negociadas pelo Governo do Estado (SILVA, 2017).

Após detida análise do mapa de Áreas de Interesse Social (AIS) pertencente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (PDDUA) de 2004, identifica-se que a grande maioria dos conjuntos estão localizados em áreas próximas a áreas de interesse social apontadas pelo plano, mas não necessariamente alocadas em áreas definidas como prioritárias para remanejamento populacional, como é o caso do Macapaba, Miracema e Janary Nunes, os mais recentes empreendimentos lançados.

3 PLANEJAMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Ao longo deste capítulo, será discutido o panorama do planejamento urbano nas cidades, para compreensão do conceito de planejamento urbano na contemporaneidade. Serão apresentadas as diversas transformações ocorridas nas cidades, suas novas dinâmicas e relações, para construir uma base sobre o pensamento do urbano, dentro do contexto internacional e nacional.

É abordada a questão conceitual do planejamento urbano, pautado sobre as discussões de Ferrari Júnior (2014) e Duarte (2007), com o planejamento organizado e racional, Harvey (1980) e sua inserção do meio social e o dos diferentes atores para construção do espaço urbano, e Barcellos e Barcellos (2004) com a abordagem sistêmica do planejamento. Em seguida, temos o debate sobre o desenvolvimento local e o planejamento, resgatando principalmente os conceitos inseridos por Buarque (1999), Dowbor (2016) e Tostes (2012).

A pesquisa avança para a compreensão desses tópicos que servirão como base para a compreensão do planejamento urbano brasileiro a partir das novas diretrizes e dinâmicas impostas pela Lei nº 10.257/2001, intitulada “Estatuto da Cidade”, e seus instrumentos.

3.1 EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO DAS CIDADES

As cidades industriais no século XIX geraram grande movimentação populacional e crescimento demográfico dos núcleos urbanos. Com isso, problemas habitacionais, de saúde pública e de organização do espaço surgiram, mudando a perspectiva do Estado e gerando a necessidade de maior intervenção e planejamento de áreas urbanas emergentes. A. Santos (2006) afirma que o planejamento urbano surgiu em meio a este contexto, como instrumento de enfrentamento de transformações sociais, políticas e econômicas da sociedade de base urbano-industrial.

A industrialização teve grande impacto na complexidade estrutural das cidades. Além do aumento da ocupação indiscriminada de novas áreas, os antigos tecidos, pertencentes à outra realidade, passaram a demandar adaptações a título de rede de transporte, eletricidade e demais avanços pouco conhecidos da sociedade de então, o que produziu “sensíveis alterações nos padrões de relação social e na paisagem urbana preexistente” (CASTRO; NASCIMENTO JR., 2003, p.2).

Assim, em meados do século XIX, eclodiu a necessidade da intervenção efetiva do Estado. Com espaços insalubres e falta de organização espacial, as cidades pereciam e epidemias se alastravam, dizimando parte da população, sobretudo na Europa. Diante disto, surgiram ações de ordenamento das cidades, as quais podem ser classificadas em duas fases distintas.

A primeira foi a fase higienista, voltada para políticas de autoritarismo sanitário (baseadas em teorias que acreditavam que o meio influenciava a vida das pessoas), onde demolições e construções eram ordenadas para melhoria das condições de salubridade das moradias e da cidade, atendendo também a demandas da classe dominante e à reprodução do capital (BONDUKI, 2017; SANTOS, A., 2006).

Nesse contexto, as populações mais pobres foram muito atingidas, tendo seus cortiços demolidos e gradualmente sendo afastadas dos centros urbanos para o reordenamento de vias, construção de infraestruturas e de novas habitações, havendo a imposição de novos padrões de organização urbana que acarretaram segregação social e espacial. Sobre este período, embora as problemáticas urbanas demandavam respostas ancoradas na ciência, não escaparam às determinações estéticas das formas nas quais se expressavam.

Uma das reformas mais contundentes foi a reconstrução de Paris. Regida por Georges-Eugène Haussmann, trouxe para os traçados urbanos a abertura da cidade em amplas vias, remanejou as populações menos favorecidas e estabeleceu uma separação entre centro e periferia. Tal intervenção, indica Martins (2000), é um exemplo de onde o urbanismo concebe a realidade urbana “ideal” e a impõe à prática urbana. Contudo, foi um modelo amplamente aceito e reproduzido.

Na contramão dessa tendência, surgiam modelos que questionavam a primazia do capital e a realidade de então:

Por outro lado, ao mesmo tempo em que eram implementadas as iniciativas práticas, surgiam teorias e modelos utópicos de comunidades urbanas alternativas. Na maioria expressiva dos casos, cada uma das propostas, seja de cunho político e/ou social, se caracterizava numa mostra de indignação diante das condições subumanas em que vivia o proletariado. (CASTRO; NASCIMENTO JR., 2003, p.4)

Expressos pelas cidades ideais de Robert Owen e Charles Fourier, os modelos se voltavam para a vida comunitária, com habitações coletivas, espaços verdes e divisão de tarefas. Outro importante modelo foi a cidade Linear de Arturo Soria y Mata, o qual tinha como princípio básico a adoção do formato linear como meio de resolução de entraves urbanos. Choay (1992) aponta que estes pré-urbanistas tinham a maioria das ideias pautadas no imaginário, portanto desconsideravam aspectos relevantes do contexto citadino em questão, razão pela qual as condições econômicas desfavoráveis da época e os poderes estruturais herdados do século XIX se chocavam com suas perspectivas de cidade. Ainda assim, tais iniciativas despertavam para novos conceitos e uma nova forma de planejar o urbano, reinserindo em parte o convívio social perdido pelas separações entre público e privado e pela segregação imposta até então.

Com o passar do tempo, o aprimoramento científico e o avanço de técnicas construtivas, novas ideias se materializaram. Segundo Vieira (2018), foram influenciadas pela lógica industrial, partindo de um princípio “fabril” para a organização das cidades. Assim então desponta o urbanismo moderno com definição clara de usos conectada a profissionais e à arquitetura. A. Santos (2006) caracteriza essa fase do planejamento urbano como tecnocrática-modernista, a qual responde a demandas pós-guerra do crescimento urbano, por intermédio de intervenções planejadas por técnicos engenheiros ou arquitetos que conseguissem otimizar o espaço urbano com soluções replicáveis e mais baratas.

O urbanismo moderno deu início aos modelos de cidades que conhecemos na contemporaneidade. Caracterizado pelo estudo minuciosos de ruas, quadras, bairros e setores, respondeu a critérios da reprodução industrial e a demandas capitalistas de economia nas formas de execução, otimização de esforços e incentivo ao consumo:

No final da primeira metade do século XX, surge o automóvel como exemplo mais claro na alteração das práticas de consumo, além da comercialização

de eletrodomésticos e a venda do “sonho suburbano”. Isso fez com que o espaço urbano se tornasse num produto extremamente valorizado e com muito potencial de exploração, visto que, as deslocamentos em maiores distâncias agora eram possíveis e haviam infraestruturas suficientes para que se pudesse ocupar essas áreas mais afastadas do centro. Logicamente, o Estado, agora provedor do bem-estar, influenciou diretamente nessa transformação, sendo obrigado a atuar cada vez mais no campo do urbanismo, principalmente nas infraestruturas de transporte, além de atender e organizar espacialmente as novas demandas da população, como serviços básicos de educação, saúde e moradia. (VIEIRA, 2018, p. 22).

O urbanismo moderno se desenvolveu no contexto da cidade burguesa pós liberal e se expressou de diversas formas, baseado em correntes de pensamento, listadas por alguns autores como progressista, culturalista, naturalista, tecnotopia, Antropolis (Humanista) e organizacionismo (CHOAY, 1992; MONTE-MÓR, 2006). As mais influentes foram a progressista, que visava à racionalidade da ciência e da técnica para resolução de problemas, e a culturalista, que entendia que a cidade prevalece sobre os indivíduos - conceito cultural de cidade (CHOAY, 1992).

Na corrente culturalista, destaca-se Camillo Sitte e Ebenezer Howard como grandes expoentes. Bardet (1990) aponta Sitte como o grande renovador da forma urbana, por sua busca por uma estrutura de cidade mais orgânica e menos padronizada. Acreditava que a história e a cultura do local deveriam influenciar a forma de pensar o urbano e a arquitetura, respeitando as heranças do passado (SITTE, 1992). Choay (1992, p. 205) comenta que “Sitte representa pelo contrário, para Le Corbusier e os progressistas, a encarnação de uma vocação retrógrada para o passado”.

Ebenezer Howard, em meio ao contexto de migração das populações do rural para o urbano em busca de oportunidades de vida, cria a abordagem das Cidades-jardins, um esforço em prol do equilíbrio entre a vida no campo e a vida na cidade, entre natureza e concreto. Howard (1996 *apud* HENRIQUE, 2009, p.130) reflete que “o homem deve desfrutar ao mesmo tempo a sociedade e as belezas da natureza”.

Logo, no modelo das cidades-jardins percebe-se o uso do verde como elo campo-cidade, inserindo o elemento natural em meio ao urbano cada dia mais industrial:

A Cidade Jardim tinha como características básicas a malha de anéis concêntricos, recortados por vias radiais, demarcações precisas de setores e

limites por meio de cinturões verdes e a eliminação da especulação através do arrendamento dos terrenos. Outra grande distinção era o fato de sua expansão ser controlada (...) (CASTRO; NASCIMENTO JR, 2003, p.6).

Em 1900, é fundada a primeira cidade-jardim materializada, em Letchworth, Inglaterra, onde foi implantada parcialmente a proposta inicial idealizada (HENRIQUE, 2009). Deste modo, o autor aponta que tal modelo foi criticado por ser baseado em um plano urbano rígido não adaptado ao sítio, onde as moradias eram muito semelhantes; poucos pontos de trabalho foram criados próximos à cidade, tornando grandes as distâncias casa-trabalho, bem como porque houve fraca relação social entre moradores e espaços públicos verdes, que foram desvalorizados pela existência de espaços privados de jardins. Ainda assim, os modelos de cidade com o uso de jardins e áreas verdes foi amplamente utilizado e recomendado na Europa até o período de guerras, que mudou as noções de necessidade e prioridades da população e das cidades.

Em razão do desenvolvimento das indústrias, da técnica e da necessidade de organização das atividades urbanas que entravam em um ritmo acelerado, surgiu o urbanismo progressista, sustentando a ideia da cidade moderna industrial, da interligação entre técnica, moradia, cidade, serviço e trabalho. O urbanismo progressista é definido por Harouel (1990, p. 119) como obcecado pela modernidade:

A cidade do século XX deve ser de seu tempo, afirmar a contemporaneidade de tudo aquilo que se traduz como o avanço da técnica: a indústria, o automóvel, o avião. A estética modernista à base de racionalidade e austeridade é acompanhada pelo desprezo da cidade antiga.

Seus principais expoentes foram o arquiteto francês Tony Garnier, Walter Gropius e Le Corbusier. O plano de Garnier para a cidade industrial de 1901/1904, foi uma grande influência para o urbanismo moderno por sua teoria e ilustrações, que “é, antes da Carta de Atenas, o primeiro manifesto do urbanismo progressista” (CHOAY, 1992, p.63). Contemplava um modelo de cidade de características lineares pelo uso de avenidas como meio de ligação entre espaços, separação de funções urbanas, padronização de edifícios de diferentes tipos, uso de novos materiais e a valorização de espaços verdes e da higiene urbana.

Com uma influência mais acadêmica, Walter Gropius foi um dos criadores da arquitetura racionalista. Seu pensamento girava em torno da arquitetura e da indústria, racionalizando um “espírito novo” com novas formas e materiais e a busca pela essência das construções. Compartilhando dos ideais anteriores, Le Corbusier se destaca, segundo Choay (1992), por sua sistematização de ideias e extrema esquematização, se expressando através de um estilo simples e direto de muito êxito, tanto na arquitetura quanto no urbanismo.

A cidade Contemporânea de Le Corbusier de 1922, tornou-se o modelo de expressão de seus conceitos sobre urbanismo. Neste modelo de abrangência nacional, projetado para três milhões de habitantes, a população era distribuída em três setores distintos: o urbano (com centros de negócios e residências urbanas), o suburbano (cidade jardim e a zona fabril periférica) e o misto (centro de negócios e cidades jardins), delimitados por cinturões verdes e interligados pela rede de transportes (CASTRO; NASCIMENTO JÚNIOR, 2003).

Choay (1992, p. 194) define que esse plano de cidade era regido por quatro princípios fundamentais: descongestionamento do centro da cidade; aumento da densidade populacional; aumento dos meios de circulação e aumento de superfícies verdes. Apesar de críticas sofridas pelas longas distâncias estabelecidas entre o centro e os subúrbios, as ideias expressas nesse modelo impactaram diretamente as formas de pensar o urbanismo de então.

Em 1928, sob a liderança de Le Corbusier, foi realizado o primeiro Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), evento no qual arquitetos de cunho racionalista se reuniram para definir uma concepção de urbanismo e sistematizar pesquisas, propostas e conquistas que vinham desenvolvendo em seus países. Le Corbusier (1993) aponta que o objetivo dos congressos de arquitetura moderna era formular o problema arquitetônico contemporâneo apresentando ideias e soluções que pudessem penetrar nos círculos sociais, econômicos e técnicos em prol da resolução de problemas.

Na sua produção teórica, os trabalhos dos CIAM passaram por três fases distintas, conforme discorre LAMAS (2004, p. 334): a primeira, de 1928 a 1933, tratou sobre os problemas habitacionais em sua essência e, progressivamente, foi ampliando o campo de estudo; a segunda, de 1933 a 1947, fortemente influenciada por Le Corbusier, abordou questões do planejamento urbano sob ótica funcionalista, período que mais exerceu influência na urbanística e organização das cidades; e a

terceira, de 1947 a 1959, ultrapassou a cidade funcional abstrata dos períodos anteriores, apontando para o pensamento de um ambiente físico que satisfizesse as necessidades emocionais e materiais do homem.

Sua quarta edição, de 1933, é considerada uma das mais significativas. Tendo por tema “a cidade funcional”, seus debates levaram à materialização do documento intitulado “Carta de Atenas”, que se estabeleceu como “um verdadeiro catecismo do urbanismo progressista” (CASTRO; NASCIMENTO JR. 2003, p.9), uma vez que estabelecia as quatro principais funções do urbanismo ao planejar uma cidade:

- Habitar: assegurar aos homens moradias saudáveis, locais onde o espaço, o ar puro e o sol lhe sejam asseguradas;
- Trabalhar: organizar os locais de trabalho de forma a torna-lo uma atividade natural humana, e não uma sujeição penosa;
- Recrear-se: prever instalações necessárias à boa utilização das horas livres;
- Circular: estabelecer o contato mediante uma rede circulatória que assegure trocas, respeitando as prerrogativas de cada organização (LE CORBUSIER, 1993).

Tal documento gerou influências sem precedentes nos anos seguintes, sobretudo após 1945 e o fim da 2ª guerra mundial, quando houve a necessidade de renovação urbana e de intervenção do Estado na reconstrução das cidades. Del Rio (1990) aponta que os novos planos e projetos pensados a partir de então eram sempre desenvolvidos com base nos novos paradigmas e preceitos estabelecidos nos congressos de arquitetura moderna e principalmente na Carta de Atenas.

Neste período, a questão da habitação se tornou um grande problema e tema recorrente nas discussões dentro da arquitetura e do urbanismo, através de pesquisas e experimentações de formas, tipos e modelos urbanos. O objetivo era construir com menores custos maior quantidade de unidades, o que leva a reduzir ao mínimo a superfície do alojamento, proporcionando a repartição do investimento pelo maior número de habitantes (LAMAS, 2004). O mesmo autor critica a forma de condução dessa matéria por parte dos modernos:

Para os arquitectos modernos, a vida colectiva resultava fundamentalmente das relações quantitativas e distributivas entre habitação e equipamentos,

estabelecidas por uma grelha abstracta que, aplicada à cidade, produziria o seu bom funcionamento.

As diferentes atividades como o trabalho, a indústria, os escritórios, os grandes equipamentos e outras funções são excluídas do tecido residencial, sendo assim retirados à cidade factores de complexidade funcional, ambiental e visual. A cidade passa a dividir-se nas quatro áreas elementares: trabalho, lazer, circulação e habitação.” (LAMAS, 2004, p. 340-342).

Percebe-se, portanto, que apesar do grande sucesso e aplicabilidade de tais conceitos, eles se tornam falhos ao desconsiderar as relações estabelecidas na cidade tradicional entre lote, quarteirão e cidade em detrimento da máxima eficiência dos alojamentos e funções distribuídas pela malha urbana, e a regulamentação das unidades mínimas torna precária as realizações de habitações sociais da época. Lamas (2004) ainda aponta que a utilização indiscriminada das formas urbanas racionalistas e dos edifícios altos e espaçados influenciaram a formação de uma boa porção de conjuntos habitacionais desprovidos de espaço e de identidade; a organização em áreas funcionalmente especializadas provocou a perda das residências em áreas centrais, e que houve o congestionamento e trânsito intenso devido aos movimentos pendulares da população no deslocamento casa-trabalho.

Corroborando para este pensamento, Del Rio (1990), ao analisar o processo de reconstrução das cidades do primeiro mundo, sobretudo nos EUA, e a influência dos ideais modernistas comenta:

[...] As cidades eram então vistas como simples problemas de funcionamento, maximização de investimentos e viabilização da reprodução e acumulação do capital.

Importantes aspectos seriam ignorados nesses processos, tais como os valores da população e os intensos e longos investimentos sociais e econômicos das comunidades e do indivíduo no seu ambiente habitacional. As características simplistas e, não raro, desumanas dos ambientes então gerados desconsideravam a complexidade da vida urbana, de patrimônio histórico, da integração e inter-relação entre as funções e atividades humanas, a importância das redes sociais estabelecidas, dos valores afetivos e de tantos outros fatores vitais para o cidadão. (DEL RIO, 1990, p.20-21)

Pode-se observar que, apesar de todos os avanços e aspectos revolucionários do modelo progressista, na prática, parte das intervenções foram danosas. A modernidade urbana trouxe novos problemas para a população e para os Estados,

fragmentando os espaços e criando subúrbios e periferias sob o discurso de funcionalidade e à ordem de interesses. Apesar da noção de zoneamento e organização urbana inseridos serem tão importantes e ainda influentes até a contemporaneidade, foram utilizados para fins especulativos, aprofundando as crises urbanas e a segregação socioespacial. Além disso, a desconsideração das experiências e vivências históricas da população contribuiu para consideráveis índices de insucesso das iniciativas habitacionais desenvolvidas.

No início dos anos 1950, foi materializada a Carta do planejamento territorial em reunião do Grupo Economia e Humanismo, que tinha por preocupação gerar uma aproximação dos estudos sociais à realidade, englobando dinâmicas das sociedades e culturas (CASSILHA; CASSILHA, 2012). Por meio deste, o planejamento começa a ser pensado como um processo, incluindo a participação popular ao método. Ainda na mesma década, no contexto da América Latina, foi elaborada a Carta dos Andes de 1958, documento que, segundo Ferrari (2004 apud GELPI, 2016), conceituou de forma prática o processo de planejamento integrado e sua institucionalização, classificando-o como político-administrativo de governo de atuação permanente e contínua e, necessariamente, participativo.

Todavia, foi no início da década de 1960 que os paradigmas urbanos começaram se desapegar dos métodos modernos por seu distanciamento dos processos sociais (CASTRO; NACIMENTO JR, 2003). Del Rio (1990) aponta que, neste momento, surgem críticas e protestos questionando a qualidade do ambiente urbano produzido pelo poder público e pela iniciativa privada. Tanto a população quanto pesquisadores e imprensa apontavam dilemas relativos ao impacto dos empreendimentos sobre o meio ambiente, a vida das comunidades e a qualidade dos espaços e da arquitetura produzida. O autor comenta que foi detectada incompatibilidade entre os planos urbanísticos e os interesses das populações diretamente atingidas, bem como a importância dos valores e relações sociais para os bairros, principalmente os de baixa renda.

A essa visão ainda é acrescida a revalorização da cidade antiga, a crítica contra a construção em altura e a ideia de impossibilidade de organização de uma cidade como objeto finito, onde a arquitetura fizesse intervenções em uma escala global (LAMAS, 2004). Neste contexto, surgem estudos que começam a debater a morfologia urbana, a qual atenta para o tecido urbano e seus formadores, sob uma

ótica de evolução, levando em consideração suas transformações, inter-relações e processos sociais gerados ao longo do tempo (DEL RIO, 1990).

Assim, desenham-se os primeiros contornos do que seria o urbanismo contemporâneo e suas preocupações, baseado tanto nos sucessos e fracassos do modernismo quanto nos novos conceitos que emergiram a partir desse período pós-moderno, tendo em vista a valorização do existente, a participação popular e a maior democracia na gestão urbana. Neste momento, eclodem as preocupações com os problemas habitacionais e são apontados como importantes a autoconstrução e autoajuda nas construções de conjuntos, para maior satisfação dos usuários a nível econômico e formal, por meio da flexibilidade do produto final conforme diferentes. Surgem também maiores preocupações com o meio ambiente e questionamentos sobre as noções de progresso e desenvolvimento advindas da era industrial.

Logo, o Desenho Urbano é posto em destaque como campo disciplinar dos novos processos de planejamento. De acordo com Del Rio (1990, p. 53), pode ser definido como o meio que “trata da dimensão físico ambiental da cidade, enquanto conjunto de sistemas físico espaciais e sistemas de atividades que interagem com a população através de suas vivências, percepções e ações cotidianas”. Castro e Nascimento Jr. (2003) adicionam que suas maiores preocupações são a qualidade dos ambientes, as relações de sociabilidade e a falta de identidade entre o homem e o espaço em que vive, havendo busca pelos valores socioculturais e afetivos da população com a cidade, promovendo harmonia entre homem e espaço.

Concomitantemente, a consciência ecológica é despertada e a preservação do meio ambiente passa a ganhar destaque nas discussões. Botelho (2017) aponta que tal movimento foi fruto de preocupações com a perda de qualidade de vida e com o modelo econômico obsessivo de rápido crescimento. Por isso, a integração do componente ambiental com o planejamento urbano acontece, principalmente por meio do método de zoneamento e da qualificação dos usos de solo. Castro e Nascimento Jr. (2003) destacam que, dentre as medidas urbanísticas desenvolvidas, o zoneamento se consolidou para a contemporaneidade como instrumento básico e chave do planejamento, influenciando a estruturação, a aparência e a forma das cidades.

Outro fator que influencia o planejamento urbano intensamente e se destaca a partir da década de 1990 é o processo de globalização, que conecta pessoas, lugares, cidades e economias mesmo a distância. Faria (2009, p.164) corrobora para tal ideia comentando que a globalização traz complexidade ao contexto, explicita e agrava

problemas já existentes no meio urbano, produzindo “novas cidades dentro de velhos espaços, tão conhecidos pela humanidade”.

Monte-mór (2006) destaca que esse processo se apoia no sistema de cidades mundiais e globais, categorias que colocam certas cidades como polarizadoras de economia, trabalho, tecnologia e acumulação, razão pela qual exercem influência sobre outros espaços. Neste contexto, o mesmo autor insere a ideia de “pós-metrópole” e “exopolis”, para representar o fenômeno da metrópole que “explode” sobre seu entorno, inserindo uma reestruturação do espaço econômico e social por meio de suas múltiplas interações e articulações, bem como novos paradigmas para a urbanização.

Em síntese, Amado (2002) resume que toda essa construção do pensamento de planejamento urbano passou por oito fases distintas: 1ª – Controle do desenho da cidade e dos fatores de salubridade; 2ª – Desenho das novas cidades baseadas na interligação campo-cidade; 3ª – Desenho das cidades ideais; 4ª – Contenção da expansão urbana sobre solo agrícola, florestal e sobre paisagens; 5ª – Integração de medidas de políticas ambientais; 6ª – Recuperação ambiental de zonas degradadas; 7ª – Desenho de planos com inclusão da componente ambiental; 8ª - Desenho de planos com inclusão de preocupações ambientais, sociais e econômicas.

Dessa forma, percebe-se que o pensamento do urbano foi evoluindo ao longo do tempo, desde o século XIX até o início do século XXI, conforme as preocupações e fatores de análise que se inseriram no contexto, agregando novas equações e repensando processos tidos como fundamentais em algumas de suas fases. A industrialização e a globalização mundial foram dois marcos preponderantes para todas as transformações ocorridas e fundamentais para a conformação das cidades de hoje.

Denota-se, portanto, o constante processo de amadurecimento das formas de planejar o urbano e sua necessidade de flexibilidade e conversa com seus usuários para que se consolide como uma política eficaz de organização do futuro:

(...) é importante planejar tendo em vista essa flexibilidade estratégica, visando antes de mais nada, a importância do elemento humano e sua capacidade administrativa, e ansiando resultados bem como flexibilidade. Enquanto se pautar o planejamento urbano apenas em aspectos quantitativos e documentais, aviltando o potencial estratégico humano, teremos ações pouco eficazes, uma vez que números e documentos não revelam os anseios

e necessidades da sociedade. Sendo assim, o planejamento estratégico terá eficácia a partir do momento em que for elaborado, discutido e aprovado por membros de segmentos de toda a sociedade. (FARIA, 2009, p. 164).

É permanente o desafio de se planejar as cidades com suas incessantes transformações, visando sobretudo à melhoria da qualidade de vida das populações e o “seu enquadramento num quadro de sustentabilidade e responsabilidade intergeracional” (AMADO, 2002, p. 11).

3.1.1 Planejamento Urbano Brasileiro

A urbanização brasileira, assim como em outros lugares do mundo, foi em grande parte impulsionada pelo crescimento populacional, os avanços tecnológicos e a industrialização. Entre as décadas de 1950 e 1980 tal processo se acelerou, com o êxodo rural, a mecanização da produção agrícola e maior oferta de empregos nas cidades. Rolnik (1990) aponta que esse processo ocorreu pela criação de um mercado unificado no país, pela interligação física do espaço, através de estradas, o que permitiu a circulação de mercadorias, pessoas e comunicações.

Assim, embora cidades de todos os tamanhos se expandam, os picos de crescimento mais intensos são registrados nos centros urbanos. Atualmente, segundo dados do IBGE, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada em 2015 (IBGE, 2016), cerca de 84,72% da população brasileira vive em áreas urbanas, sendo a população urbana por região equivalente a: 93% do sudeste; 90% do Centro oeste; 86% do Sul, 75% do Norte e 73% do Nordeste.

Neste contexto, as cidades brasileiras foram crescendo de forma desordenada, com planejamento aquém das necessidades, cuja criação de infraestruturas e de serviços públicos não acompanharam o mesmo ritmo do crescimento populacional. Ao longo do tempo, esse processo de planejamento passou por várias etapas, conteúdos e metodologias, os quais são classificados por Villaça (1999) em cinco fases assim denominadas: 1ª fase - Planos de Embelezamento (1875 a 1930); 2ª, Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965); 3ª, Planejamento Integrado e os

Superplanos (1965 - 1971); 4ª, Planos sem Mapa (1971 – 1992); e 5ª, Pós-Constituição Federal/88.

A primeira fase, de Planos de Embelezamento (Cidade Bela), abarca o período entre os anos de 1875 a 1930. É marcada pelo planejamento de origem renascentista de valorização de obras que promovessem o embelezamento a cidade, as quais propunham novos traçados urbanos com ruas mais largas (a exemplo da Obra da Avenida Central do Rio de Janeiro), bem como grandes obras de remodelação, aterro e urbanização para abertura de novas praças no intuito de melhoria das condições higiênicas, facilitação de circulação e “harmonização e beleza” (VILLAÇA, 1999). O termo embelezamento nesse caso também revela interesses especulativos, voltados à valorização de áreas, atendendo a necessidades de acumulação e circulação do capital, e interesses políticos quanto à necessidade de corresponder expectativas quanto à posição de cidades sede do poder político nacional. Sendo assim, aos poucos era mudada a função do centro, e as populações de menor renda eram removidas para áreas periféricas.

Já a segunda, do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), é tida como período de transição no planejamento brasileiro, em que a importância da eficiência começa a superar a beleza, e o urbanismo aos poucos vai se desprendendo do caráter de embelezamento urbano. Dá-se início ao desenvolvimento de teses sobre serviços de utilidade pública, circulação urbanística, loteamentos, porém junto a uma classe dominante desenvolvedora perdida e alienada dos problemas crescentes das cidades, logo com escassa noção para direcionar a criação de planos concisos e efetivos.

Durante as décadas de 1920 e 1930, foram lançados dois planos para as maiores cidades do país: o plano Agache, no Rio de Janeiro, e o Plano de Avenidas (Prestes Maia), em São Paulo, marcando “uma nova etapa na história do planejamento urbano no Brasil” (VILLAÇA, 1999, p. 206). Tais planos destacavam a necessidade de investimento em infraestruturas, sobretudo de saneamento e transportes, e remodelação imobiliária dos centros, em um discurso mais global, abrangendo as cidades inteiras e com foco menor, mas ainda presente, no embelezamento. Segundo o autor:

Nas décadas de 1930 a 1950 – na ditadura ou na democracia – a classe dominante brasileira ainda tinha condições de liderança na esfera urbana para executar, sem grandes percalços, algumas obras de seu interesse e

integrantes dos planos antigos. Eram fundamentalmente obras que atendiam às partes da cidade que a ela interessavam, como a remodelação do centro, principalmente pela remodelação do seu sistema viário. (VILLAÇA, 1999, p 211)

Percebe-se, portanto, um período de execução de planejamento movido por interesses dominantes. As obras promovidas por tais planos impactaram a organização urbana das cidades em questão, porém implementadas dentro de um contexto de especulação e movimentação de capital. Esse período, entre 1930 e 1965, marcou um momento de transição dentro do contexto brasileiro, onde o planejamento se tornou preponderantemente discurso, com planos que moviam e proviam políticos e ideias somente, sem nenhuma transformação urbana factual.

A terceira fase, denominada de Planejamento Integrado e os Superplanos (1965 - 1971), compreende um momento em que os planos foram pensados em um contexto de desenvolvimento integrado dentro do regime de Ditadura Militar. Sob a perspectiva de que a cidade não se limitava aos seus aspectos físicos e geográficos, os problemas urbanos eram tratados com um caráter mais abrangente, entrando em pauta questões de caráter metropolitano.

Nesse momento, os estudos eram elaborados por equipes multidisciplinares de fora da administração pública municipal, em geral por escritórios privados, caracterizados por seus viés puramente tecnocrata. Sendo assim, estavam dentro de contextos, padrões técnicos e modelos alheios à realidade local administrativa, financeira e urbana, o que acarretou o “distanciamento crescente entre, de um lado, os planos e suas propostas e de outro, as possibilidades de suas implementações por parte da administração pública” (VILLAÇA, 1999, p. 212).

Em muitos casos, possuíam recomendações para a cidade não vinculadas a ações efetivas, obras ou leis específicas, sequer direcionando a um órgão específico que pudesse se responsabilizar pela execução. Eram itens complexos e volumosos que levariam tempo até serem entendidos, absorvidos e postos em prática por seus executores. Os “superplanos” foram tidos como o “auge” da totalidade e abrangência dos documentos na década de 1960, os quais à medida que se tornavam mais complexos, abrangentes e longos, mais pautavam diversos problemas sociais e se afastavam dos reais interesses das classes dominantes, o que era mais um motivo para suas impossibilidades de aplicação.

Dessa forma, os órgãos de planejamento público e seus técnicos são desvalorizados pelas cúpulas decisórias do executivo municipal, havendo uma supremacia do conhecimento técnico-científico como guia de ação. Logo, os superplanos ficaram marcados como mecanismos de promoção de governos, com pouco ou nenhum aproveitamento efetivo, desenvolvidos em boa parte para serem engavetados.

Em 1971, dá-se início à quarta fase do planejamento brasileiro, chamada de Planos sem Mapa (1971-1992), caracterizada por uma simplificação extrema dos documentos. Os planos se tornam “singelos”, feitos pela equipe técnica das administrações municipais e com rasas informações quanto a diagnósticos ou mapas, repletos de generalidades. Nesse período, ocorre um hiato de planejamento urbano, pois eram apenas elencados objetivos e diretrizes sem efetividade prática, idealizadas apenas como forma de resposta à população que demandava por medidas e ações, em meio aos conflitos de interesses oriundos da luta de classes. Eram tidos como planos de posterior detalhamento, o qual não ocorria.

Com a promulgação da nova Constituição em 1988, há o início da quinta fase do planejamento, marcada por avanços nas discussões sobre planejamento urbano e políticas públicas, com o reconhecimento dos planos diretores como instrumento fundamental para tais ações:

A década de 1990 foi selecionada como fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do país. (VILLAÇA, 1999, p. 235-236)

Portanto, as cidades brasileiras começaram a elaborar seus planos, sobretudo a partir da década de 1990, pensados não só como uma peça técnica, mas também como instrumento político, com maior democratização dos processos de gestão urbana.

Todavia, Souza e Rodrigues (2004) apontam que, neste mesmo período, surge o planejamento denominado pelos autores de “mercadófilo”, estritamente ligados aos interesses do mercado e do capitalismo, porque há um maior foco no aumento da

competitividade econômica da cidade em detrimento do ordenamento do espaço urbano, sendo a criação de infraestruturas proposta com o propósito de atrair investimentos e empreendimentos para o local. Representam uma sobreposição de interesses privados aos coletivos, onde o “marketing urbano” reproduz discursos de atração de empregos e aquecimento do mercado, englobando as famosas parcerias público-privadas.

Anos mais tarde, em 2001, outro importante instrumento é instituído, o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta e detalha as determinações feitas na constituição em matéria de política urbana. Trata, especificamente, de políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano e discute a função social da cidade e da propriedade como mecanismo de tentativa de diminuição das desigualdades e melhoria do acesso de populações desfavorecidas à moradia e à infraestrutura.

Ambos instrumentos (plano diretor e estatuto) são mecanismos necessários na busca pela democratização da gestão das cidades, com a obrigatoriedade de inclusão da participação popular no processo e por prever o direito à cidade. Marcam uma etapa do planejamento urbano brasileiro mais direcionada a atender aos anseios da coletividade e inserem a sustentabilidade também como item de relevância para o urbano, trazendo em sua metodologia preocupações quanto à justiça social, meio ambiente e desenvolvimento.

Atualmente, ainda que o planejamento urbano brasileiro seja pautado em leis e instrumentos concebidos como revolucionários para a estrutura urbana das cidades, Ferrari Júnior (2004) comenta que boa parte dos planos efetivados e instituídos pouco enfrentaram e amenizaram as questões sociais latentes. Idealizados como meio de orientação do ambiente construído, seu leque de recursos para promover o melhoramento das cidades pouco é aplicado, não respondendo a demandas socioespaciais dentro de uma lógica de troca de favores e clientelismo, que vem se consolidando nas cidades “legais”. Maricato (2001) corrobora para essa visão, afirmando que há um abismo entre as leis e as suas aplicações, mediado pelas relações de poder estabelecidas nas cidades, as quais permitem a escolha de “a quem” serão aplicadas. Isso impacta diretamente as condições de vida das populações menos favorecidas, e seu acesso à infraestrutura básica de saúde, educação e lazer de qualidade, bem como acesso ao mercado imobiliário legal.

3.2 A QUESTÃO CONCEITUAL DO PLANEJAMENTO URBANO

Segundo Ferrari Júnior (2004), o termo planejamento, em linhas gerais, pode ser definido como um processo de trabalho permanente que objetiva uma organização sistemática de meios para se atingir uma meta, a qual oferecerá melhorias em determinada área. Duarte (2007) corrobora para a ideia de planejamento como um processo, o qual reconhece e localiza tendências e proporções naturais (locais e regionais). O mesmo autor define pré-requisitos para que o planejamento seja efetivo:

Para que os objetivos do planejamento sejam atingidos, é preciso saber: quais são esses objetivos; quais são os recursos de que se dispõe; sob qual contexto se pretende atingir os objetivos. A falha em qualquer desses aspectos pode inviabilizar um planejamento. (DUARTE, 2007, p.22)

Em se tratando de cidades, o planejamento urbano é tido como chave para a melhor organização, crescimento ordenado, oferta de qualidade de vida e infraestrutura adequada à população. Todavia, em virtude do fenômeno global da urbanização, na maioria dos cenários, o que se encontra é o planejamento vindo após o caos urbano, onde as demandas populacionais por trabalho, educação, saúde, moradia são emergenciais e consequências do crescimento desordenado.

O planejamento urbano direcionado pelo Estado ganha destaque a partir do século XX. De cunho modernista, teve no Estado e no capitalismo seus pilares de desenvolvimento. Ferrari Júnior (2004) discorre que era baseado em critérios de racionalidade e possuía caráter exclusivamente técnico, não permitindo a participação da sociedade nas discussões sobre a cidade, direcionando ações em boa parte para reprodução da força do capital, conforme os interesses predominantes. Maricato (2000) reforça tal afirmação comentando que, neste momento, a matriz teórica que alimentava o planejamento de países capitalistas e socialistas, também na América Latina, era pautada no papel do Estado como meio racional que evitaria disfunções do mercado e asseguraria o desenvolvimento econômico e social.

Tais ideias passam a ser questionadas em meados dos anos 1970, quando alguns autores começam a repensar essa lógica e inserir um fator fundamental na

equação do planejamento: o meio social e o papel dos diferentes atores do espaço urbano. Harvey (1980, p. 174) assim ensina:

Esse processo desenvolve-se num meio espacial estruturado, criado pelo homem. A cidade pode, por isso, ser olhada como um ambiente tangível construído – um ambiente que é um produto social. Ela é construída com uma tecnologia dada e elaborada no contexto de um dado modo de produção. O urbanismo é uma forma social, um modo de vida, ligado entre outras coisas, a uma certa divisão do trabalho e a uma certa ordem hierárquica de atividades, que é amplamente consistente com o modo de produção dominante.

Logo, o planejamento não é algo puramente racional e mecanizado, mas perpassa por fatores orgânicos, afinal a cidade um meio vivo e em constante transformação que não pode ser definido ou ordenado por um único ponto de vista, método ou instituição. Olhar o planejamento somente por uma ótica, característica do Estado Burocrático, sem seus adornos culturais, ideológicos e sociais e suas articulações, o torna limitado, frágil, direcionado e pouco eficaz.

Para complementar, Lopes (1998) aponta ainda que o planejamento pode ser entendido como um processo político, em que ações estratégicas devem ser desenvolvidas de forma técnica, científica e politicamente coerentes e apropriadas. Nesse sentido, a política assume a função de ferramenta para efetivar o planejamento, legitimando decisões e ações, sobretudo no âmbito do planejamento urbano.

Sob a perspectiva urbana, Botelho (2017) destaca que o planejamento ganha complexidade ao se associar ao aspecto urbano. Ao analisá-lo sob essa variável, deve-se considerar as cidades como espaços de conflitos de interesses de diversos segmentos, associados a componentes econômicos, ambientais, políticos, sociais, institucionais, culturais e territoriais em modificação.

A. Santos (2006) concorda com esse ponto de vista e contribui para tal pensamento, afirmando que o planejamento urbano vem sofrendo mudanças de abordagem ligadas a essa complexidade de fatores, mas também ao Estado, que vem transformando o seu papel e sua relação estabelecida com a sociedade ao longo do tempo. No Brasil, por exemplo, essa transformação é percebida em um primeiro momento pelo enfraquecimento do Estado como protagonista do planejamento urbano

e, posteriormente, pelas novas institucionalidades estabelecidas pelo poder público no ordenamento territorial a partir de 1988.

Barcellos e Barcellos (2004) fazem uma abordagem sistêmica do planejamento, debatendo a ideia de que, em meio ao cenário de globalização, o ato de planejar representa um desafio vultoso e requer o exercício de desenvolver novas formas de pensar e agir. Para tanto, apontam o aprendizado coletivo e o envolvimento de grupos heterogêneos nos processos de pensar como itens de suma importância para o processo. Tem por objetivo entender as inter-relações e as diferentes variáveis que podem ser integrantes do sistema em análise, para formulação do planejamento e sua construção em meio colaborativo e compartilhado.

Barcellos e Barcellos (2004) combatem a ideia de que planejamento somente é pertinente aos altos círculos administrativos das organizações ou objeto de estudo exclusivo de técnicos especialistas. Entende-se que, ao envolver os mais diversos participantes nesse processo de pensamento, cada um traga para a equação sua bagagem de conhecimento. No caso das cidades, cada cidadão tem um ponto de vista e uma vivência cotidiana de diferentes aspectos e áreas urbanas, razão pela qual podem ser personagens fundamentais e multiplicadores de conhecimento, aprendizagem e crescimento, oferecendo diferentes perspectivas sobre um determinado problema urbano comum a ser solucionado.

A perspectiva sistêmica tem por objetivo “entender a estrutura subjacente do sistema e a partir daí compreender o comportamento que pode provocar” (FORRESTER, 1975 apud BARCELLOS E BARCELLOS, 2004, p. 133). Infere-se que o planejamento pode ser concebido de uma forma mais completa, considerando a maior quantidade de variáveis possíveis, a ponto de propor ações que tenham impactos próximos do desejado, mesmo após anos de aplicação e mudança de variáveis do futuro.

Os mesmos autores comentam que a grande questão é a intenção, a finalidade e a qualidade da decisão tomada. Desse modo, durante o processo de planejamento, é importante que esteja claro o seu objetivo principal, as razões de sua realização e o público alvo a que se destina. Certamente, tais diretrizes guiarão de maneira mais precisa os estudos e decisões tomadas em prol de sua efetividade.

3.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL

O desenvolvimento local é uma temática debatida por diversos estudiosos do mundo moderno a partir do entendimento de que os modelos teóricos tradicionais sobre o desenvolvimento não eram suficientes para explicar os paradigmas que surgiam com o crescimento das cidades e a maior complexidade de seus processos de gestão.

Segundo Muls (2008), os modelos tradicionais foram fundados na compreensão de que o Estado Nacional deveria ser o principal agente promotor do desenvolvimento e o mercado por si serviria como facilitador para uma boa economia. Entretanto, as novas análises sobre o desenvolvimento local incorporam visões mais abrangentes e inovadoras, ao considerarem que as interações sociais são partícipes influentes neste processo, dentro de uma abordagem institucionalista que incorpora elementos sociais e históricos, como costumes locais e tradições, de um local ou região (MULS, 2008).

Neste sentido, é importante o entendimento de que o local, tratado teoricamente, não se refere necessariamente a uma região geograficamente delimitada ou uma cidade, podendo ser qualquer território ou microrregião que apresente especificidades comuns. Sendo assim, Martins, Vaz e Caldas (2010) apontam que, neste contexto, devem ser levados em consideração os atores sociais e a institucionalidade da localidade, com sua diversidade e potencialidades econômicas, sociais, ambientais e as diferentes alternativas de atuação para a transformação e o desenvolvimento do local.

Buarque (1999, p. 9) define o desenvolvimento local como:

[...] um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas.

Buarque (1999) destaca também que o desenvolvimento local está inserido dentro de um contexto regional e nacional de integração econômica e globalização, sendo passível de influências de decisões externas no processo de reestruturação socioeconômica de um município ou local. Todavia, para que o desenvolvimento local ocorra, sempre deve haver alguma forma de mobilização de atores locais em torno de determinado projeto para a coletividade. Caso contrário, as mudanças movidas por fatores externos podem não lograr êxito, sendo pouco efetivas na promoção do desenvolvimento devido aos baixos índices de internalização econômica, social e cultural locais.

Surge então o capital social como fator motriz para o desenvolvimento, meio pelo qual os estudiosos passaram a explicar os diferentes níveis de desenvolvimento entre as regiões, não só considerando fatores econômicos. Putnam (2000) define que o capital social é um conjunto de laços e normas de confiança e reciprocidade contidas em uma comunidade, o que facilita a produção de capital físico e humano, ou seja, é um conjunto de crenças compartilhadas por determinado grupo que consegue aglomerar diferentes pessoas em prol de um objetivo comum. Franco (2001) debate o capital social como fundamental no processo de melhoria da qualidade de vida, economia e política dentro de uma sociedade e construção do desenvolvimento local, inserindo o fator “cooperação” como chave nesse processo de organização social para a formação de redes cooperativas dentro de um ambiente democrático e favorável ao desenvolvimento do capital social.

As instituições informais também são parte do processo de desenvolvimento local, apesar de serem difíceis de mensuração e identificação, e fundamentais, uma vez que tomam forma em ambientes onde os mecanismos formais não alcançam. Para que ocorra o desenvolvimento, ambas as tipologias institucionais (formal e informal) precisam trabalhar de maneira conjunta e articulada, estruturando um processo participativo de todos os agentes e atores da sociedade civil, identificando oportunidades sociais e a viabilidade de projetos em prol do bem comum. Este é um processo que reflete a descentralização decisória e a participação ativa da sociedade, o que é destacado por Buarque (1999, p. 26) como um passo importante para a democratização do Estado e do Planejamento:

A escala municipal e comunitária cria uma grande proximidade entre as instâncias decisórias e os problemas e necessidades da população e da comunidade, permitindo uma maior participação direta da sociedade, reduzindo o peso e as naturais mediações dos mecanismos de representação. Fortalece o poder local e amplia as oportunidades do cidadão na escolha das suas alternativas e na decisão sobre seu destino.

Sousa (2013, p. 7) complementa tal lógica, ressaltando que:

Cada localidade do país possui particularidades que devem ser consideradas para que se potencialize o progresso local, pois, na diversidade que caracteriza o País, é provável que as soluções tenham de ser diferentes segundo a localidade, a cultura política e as necessidades de cada ambiente. Isto não impede que cada município se dote de instrumentos de gestão eficiente para os seus recursos. Assim, condiz com que a municipalidade conte com a participação dos membros ativos que estão em seu âmago, de tal maneira que o desenvolvimento vá crescendo gradativamente.

Embora existam diferentes modelos de participação e organização da sociedade no planejamento e gestão do desenvolvimento local, Buarque (1999) destaca que sempre será necessária a atuação de diferentes agentes, tipificando-os em:

- Atores sociais: conjuntos homogêneos que constroem identidades e espaços de influência com base em seus interesses e visões de mundo, podendo ser diferenciados como corporativos (expressos em diferentes organizações que apresentam solidariedade temática e perseguem interesses reivindicativos); comunitários (expressos em associações comunitárias de solidariedade territorial e interesses reivindicativos em torno de infraestrutura social); e temáticos (expressos em movimentos sociais com visões do mundo e propostas acima dos interesses de grupos sociais e territoriais);
- Estado: instância jurídico-política, expressão dos atores, seus interesses diferenciados e suas relações de poder, atuando em geral com racionalidade técnica, incorporando as visões de governo e de política em segmentos específicos de atuação;
- Conselhos e Fóruns de Participação: espaços de participação dos atores sociais e de negociação de interesses da sociedade entre si. É a instância de

participação, onde despontam disputas políticas e o jogo de interesses entre os diferentes atores para exercício de influência sobre o estado e as instituições públicas.

Entende-se, então, que cada agente é responsável pela definição de seu interesse, havendo sempre o confronto e a negociação em favor da definição dos interesses sociais coletivos que permitem a priorização de questões chaves para a sociedade civil como um todo e o levantamento das potencialidades locais. O Estado e os órgãos públicos, dotados de capacidade técnica, são de suma importância nesse ponto ao analisarem a viabilidade das ações, fazendo o contraponto entre o ideal e o possível, delimitado por suas restrições estruturais, tecnológicas e econômicas. Logo, toda e qualquer política desenvolvimentista de um governo precisa contar com o apoio da população para que se alcance de fato um desenvolvimento local igualitário, efetivo e gerador de qualidade de vida.

Contudo, Dowbor (2016) destaca que a organização da participação, num país que não tem tradição de política participativa, exige muita flexibilidade e o aproveitamento de todas as oportunidades de mobilização possíveis. É preciso que haja um exercício constante e gradual para a criação de uma cultura de planejamento e participação, como forma de garantia de autoridade dos cidadãos nos processos de tomada de decisão comunitária.

O mesmo autor acredita que o sentimento de pertencimento é fundamental para a criação de identidade local do cidadão e tomada de conhecimento dos problemas para debate. Dowbor (2016) fala que, sob essa perspectiva, acredita ser necessária uma correta divisão espacial do município, de acordo com a lógica demográfica, as condições de vida e seus elos comunitários, permitindo a ampliação da participação da população:

Nesse sentido, é necessário repensar a divisão por bairros e por zonas rurais, de forma a organizar a participação segundo o sentimento real de identidade local da população. Bairros específicos têm problemas específicos: há os que não têm asfalto, os que são carentes de água, e assim por diante. Esse nível organizacional permite a participação em torno dos problemas de urbanização, de infraestrutura social e outros que têm intensa vinculação ao local de moradia.

Além disso, segundo as ideias de Vainer (2002), é preciso que tais organizações se fortaleçam a ponto de ultrapassar o patamar das pequenas

concessões recebidas, que configuram o clientelismo e o populismo via de regra, para que alcancem melhorias concretas e posições simbolicamente relevantes, na afirmação da legitimidade e legalidade de suas práticas e valores para que de fato seja consolidada uma revolução urbana transformadora. Entretanto, Araújo (2010) salienta que este fortalecimento participativo depende de uma dupla condição: da capacidade dos cidadãos atuarem (virtude cívica e capital social) e de mecanismos institucionais que possam viabilizar o controle sobre as ações governamentais.

No Brasil recente, há dois marcos institucionais para a efetivação discursiva desses preceitos: a aprovação da Lei Federal nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), documento chave para o planejamento público urbano e social; e em 2003, a criação do Ministério das Cidades, que trouxe uma perspectiva inovadora para as políticas urbanas, integrando todo um conjunto de elementos (habitação, transporte, saneamento, ordenamento territorial) através da participação coletiva objetivando melhores índices de cidadania, qualidade de vida e principalmente o alcance do direito à cidade.

Contribuindo para a efetividade do desenvolvimento local, o planejamento desponta como fator primordial. Para Buarque (1999, p. 35), planejamento é uma ferramenta para tomada de decisões e organização de ações de forma lógica e racional, visando garantir o alcance de objetivos pré-estabelecidos, dentro de uma perspectiva de menores custos e prazos. Na escala governamental, se consolida como o processo de construção de um projeto coletivo, de forte conotação política, que serve como instrumento para a construção de propostas convergentes dos interesses de diferentes atores e agentes do desenvolvimento urbano, local, sustentável, em uma perspectiva de futuro desejável. Como esse processo é permeado por escolhas voltadas a objetivos coletivos, BUARQUE (1999, p.36) destaca que:

Toda escolha coletiva envolve interesses e percepções, especialmente sobre o que se pretende alcançar no futuro, que são diferenciados em qualquer grupo social, particularmente em sociedades complexas e de grande dimensão. No entanto, o planejamento é também um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. Desta forma, o planejamento incorpora e combina uma dimensão política e uma dimensão técnica, constituindo uma síntese técnico-política.

Assim, destaca-se que o planejamento é permeado por atores e interesses distintos, algumas vezes conflitantes, que estabelecem um embate por poder na tentativa de alcançar objetivos específicos. Então, a concepção do planejamento como elemento técnico-político deve levar a um processo decisório racional que tem por base instrumentos técnicos para definição de prioridades e da forma como será feita realizada ação, bem como uma sociedade partícipe e mobilizadora também com conhecimento técnico para orientação de seu posicionamento. Somente assim o planejamento pode construir um projeto coletivo reconhecido pela sociedade e em torno do qual os atores sociais e os agentes públicos estejam efetivamente comprometidos (BUARQUE, 1999).

A busca pelo desenvolvimento e a prática do planejamento devem ser ações movidas com certo tempo e com uma visão estratégica, não permeada por decisões emergenciais, mas sim pensadas a médio e a longo prazo de realização. Dessa forma, é possível evitar uma corrida para resolução de problemas que muitas vezes parece não ter fim e possibilitar um planejamento mais racional e melhor consolidado. A boa análise do presente e a prospecção realista do futuro são fundamentais para que os gestores determinem a relevância de cada ação de acordo com seu tempo de realização e determinem as potencialidades e as soluções a serem trabalhadas para o futuro.

No planejamento urbano não é diferente. Ferrari Jr. (2004) *apud* Tostes (2012, p.100) comenta que:

[...] o planejamento como trabalho permanente, exequível, flexível e passível de ajuste de novas inserções [...] Deve ser integrado, articulado com metas e diretrizes dos planos das demais esferas de governo, para que de forma sinérgica englobe os aspectos econômicos, sociais e físico-territoriais da realidade a ser planejada.

Tendo como base tais considerações, conclui-se que é preciso que o planejamento seja integrado, dentro de perspectivas locais e realistas, em um contexto de cooperação entre instituições, coordenação de ações, definição de metas e participação. Araújo (2010) destaca que a ampliação da participação de atores internos e externos ao Estado que tenham interesse em determinada causa, a busca pelo consenso, a responsabilização e a legitimação dos agentes executores e das

instituições envolvidas são elementos chaves para a consolidação de resultados efetivos.

No entanto, ao se tratar do planejamento público brasileiro, Tostes (2012) afirma que ao longo das décadas o Estado vem admitindo a importação de técnicas desenvolvidas por culturas exógenas, gerando como consequência uma formação tecnocrata sem grandes vinculações com situações cotidianas das cidades, abrindo espaço para a formatação de propostas demagógicas ou paliativas, que impactam diretamente a efetividade dos planos.

Todo planejamento, para que alcance os objetivos para o qual foi idealizado, precisa contar com processos de fiscalização e controle para, eventualmente, identificar problemas e solucioná-los, melhorando sua aplicabilidade e auxiliando no seu processo de governança. As esferas de controle da sociedade são importantes nesse meio. Por isso, Araújo (2010) entende que o controle é relevante dentro de instituições públicas e privadas, pois gera subsídios para reiniciar um novo ciclo de planejamento e tem por objetivos: assegurar a eficácia, a eficiência e a economicidade; evitar desvios, perdas e desperdícios; garantir o cumprimento das normas técnicas, administrativas e legais; identificar erros, fraudes e seus agentes; e propiciar informações para a tomada de decisões.

Bresser-Pereira (1998, p. 75) destaca que toda sociedade possui um conjunto de mecanismos de controle e coordenação, que o autor classifica, simplificada, como o Estado, a sociedade civil e o mercado, os quais exercem a atividade através de normas jurídicas e instituições, pelo sistema econômico e pela formação de grupos sociais (essenciais como mecanismos de controle). Quanto aos tempos de ação de controle, Araújo (2010, p.12) destaca:

As ações de controle podem ser desenvolvidas antes, durante e depois da execução das políticas. É desejável que sejam exercidas nos dois primeiros momentos. Primeiro, sobre os procedimentos que antecedem as ações relativas à execução de políticas: agenda, elaboração, formulação e implementação; isso pode evitar a adoção de procedimentos julgados técnica ou politicamente inadequados. Segundo, de forma concomitante à execução das ações, no momento de sua implementação, visando criar as condições necessárias à percepção de situações-problema e correção de rumos, evitando maiores custos.

Deste modo, o controle das ações governamentais perpassa pela efetivação de princípios democráticos, ao se entender que é uma forma da população ter domínio sobre as ações de seus governantes, colocando em pauta a responsabilidade sobre as ações e os recursos empregados. Porém, tal responsabilização depende, sobretudo, do capital social e dos mecanismos de controle de ações governamentais.

3.4 ESTATUTO DA CIDADE E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO

A partir da Constituição de 1988, um novo olhar é lançado sobre a política urbana, a ser executada pelo poder público municipal a partir das diretrizes gerais fixadas em lei federal. Com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988), o art. 182 da Constituição Federal prevê o plano diretor como o instrumento principal da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Atualmente, a Lei nº 10.257/2001, intitulada “Estatuto da Cidade”, regulamenta as exigências constitucionais contidas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana no país. De acordo com o parágrafo único do art. 1º, o Estatuto contém “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” (BRASIL, 2001).

Trata-se de um marco legal de suma importância para o processo de planejamento, ordenamento e gestão das cidades brasileiras, porque consolida diretrizes que orientam as formas de crescimento urbano e a maneira com que a sociedade civil pode participar do processo de planejamento, tornando a gestão mais democrática. Visa à criação de cidades mais justas e sustentáveis, e garantem a participação popular na formulação de políticas públicas, o que representa um instrumento de democratização da sociedade brasileira. Decarli e Ferrarez e Filho (2008, p. 41) corroboram essa visão:

O processo de democratização da sociedade brasileira aos poucos foi apresentando mecanismos capazes de garantir a chamada democracia

participativa. Eis a razão da edição do Estatuto da Cidade, uma vez que nele encontra-se previsto o direito de voz ativa do cidadão no exercício do poder político, em especial na esfera municipal, capacitando-o a opinar e expor suas ideias, além de reivindicar seus direitos assegurados constitucionalmente e, em especial, ajudar nas decisões de como proceder na administração da cidade, visando seu progresso em benefício de todos.

O art. 2º da Lei nº 10.257/2011 prevê que a política urbana tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, o que se materializa mediante a obediência de 16 diretrizes gerais, dentre as quais, para os fins deste trabalho, destacam-se as seguintes:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

XIV – 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, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

Para atingir tais diretrizes dentro da lógica de organização, planejamento e desenvolvimento das cidades, o art. 4º enumera diversos instrumentos de política urbana. Na esfera do planejamento municipal, são citados como itens fundamentais: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social.

Dentre os citados, o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é fundamental para a construção de cidades mais satisfatórias, porque devem expressar exigências fundamentais de ordenação da cidade. Como é parte integrante do processo de planejamento da cidade a médio e longo prazos, esse instrumento transcende as

diferentes gestões administrativas, e é um dos principais referenciais para a elaboração de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

O alcance das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em cada município está diretamente relacionado ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Para tanto, é imprescindível que essas regras atendam às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, e obedeçam às diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade.

Por isso, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, deve ser garantido pelos Poderes Legislativo e Executivo municipais a (i) promoção de audiências públicas e de debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (ii) a publicidade quanto a documentos e informações produzidos; e (iii) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (art. 39, § 4º).

Embora seja obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, muitas vezes o plano diretor não é tratado com a mesma relevância preconizada pela Constituição e pelo Estatuto. Nesse sentido, Tostes (2013) comenta que:

O fracasso dos planos diretores antigos e atuais está diretamente relacionado à visão de gestores públicos em não priorizar este importante instrumento público. Se o Plano Diretor fosse prioridade, a primeira coisa a ser realizada seria constituir uma ampla equipe formada por todos os setores municipais (administração, finanças, urbanismo, infraestrutura, etc) todos agregados a uma gerência que não ficasse restrita a uma única pessoa como acontece na maioria das vezes. Esta gerência teria a responsabilidade em executar o Plano Diretor e atribuir metas aos demais órgãos municipais, isso iria associar todas as ações aos preceitos defendidos pelo plano, facilitaria a definição dos gastos e aplicação dos recursos através de emendas parlamentares e outras formas de financiamento.

Outras duas diretrizes básicas do Estatuto da Cidade que se destacam como pontos importantes na discussão de planejamento e de desenvolvimento local são a gestão democrática e a cooperação entre governos, iniciativa privada e setores da sociedade.

O art. 43 da referida lei aborda, especificamente, a gestão democrática da cidade e define alguns instrumentos a serem utilizados para sua implementação, tais

como: a criação de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; a promoção de debates, audiências, consultas públicas, conferências nacionais, estaduais e municipais; e a garantia de iniciativa popular na proposição de sugestões de leis, planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento urbano.

O Estatuto reconhece a população como agente neste processo, entendendo que as pessoas que habitam a cidade e padecem com suas mazelas são aquelas que melhor podem apontar deficiências e questões a serem debatidas e ajustadas pelo poder público. A participação popular refina os processos de tomadas de decisão, tornando-os coletivos e públicos, na tentativa de coibir a prevalência de interesses privados nas ações governamentais. Além disso, é um meio de estimular o sentimento de pertencimento e a identidade das pessoas com a sua cidade, fator este que contribui de maneira positiva para a manutenção e cuidado dos espaços coletivos por parte da população.

Apesar do documento assegurar a participação popular, Saboya (2011) comenta que ocorrem algumas distorções nos processos participativos, os quais acabam nem sempre se tornando tão efetivos quanto o necessário, ainda que haja exceções. O autor aponta que há casos em que tais instrumentos são utilizados para legitimar interesses específicos e não como efetivo mecanismo de democratização de decisões. Ainda assim, há de se reconhecer que a participação popular não pode ser negligenciada e é um forte instrumento de pressão social, apesar de suas limitações.

Por sua vez, a cooperação vem no sentido de reforçar a gestão democrática, estando presente em boa parte dos dispositivos previstos no Estatuto também como meio de atendimento ao interesse social no processo de urbanização e descentralização decisória. É possível a cooperação entre entes federados (União, Estados e Municípios), entre o poder público e o privado (parceria público-privada), bem como entre o governo e a sociedade civil organizada. A cooperação entre os governos é a de maior desafio, uma vez que suas ações políticas são de maior proporção e precisam estar muito bem integradas para que sejam efetivas.

Neste contexto, Hermany e Toaldo (2015) sinalizam que os municípios se posicionam de maneira chave como autoridade mais próxima das necessidades e das reivindicações do cidadão, ao mesmo tempo em que está conectado diretamente com os demais poderes, constituindo o elo entre o serviço estatal a sociedade civil. Esta cooperação entre entes federativos é uma estratégia de atuação conjunta, em que cada membro da federação contribui com sua estrutura e atribuição para aperfeiçoar

os serviços oferecidos ao cidadão, dentro de uma conjuntura colaborativa para financiamento ou ação, que deve beneficiar a todos pertencentes ao processo (HERMANY; TOALDO, 2015). Krell (2008) defende que a integração de entes federados reduz disputas entre o autoritarismo centralizador e as autonomias locais, assumindo um compromisso de solidariedade e de união de esforços para implantação efetiva de ações com a finalidade de proporcionar o bem-estar da coletividade.

Assim, compreende-se que, como parte do processo de busca do desenvolvimento local, os mecanismos de cooperação surgem como método eficaz de correlação entre população e governo e mais um instrumento pelo qual políticas públicas podem ser melhor planejadas e geridas pelos administradores governamentais. Dessa forma, auxilia na superação de conflitos socioespaciais, na acessibilidade a equipamentos e espaços públicos, na justa distribuição de direitos e deveres do processo de urbanização, na universalização do direito à moradia digna e no cumprimento da função social da cidade, pontos amplamente discutidos e direcionados dentro das diretrizes do Estatuto da Cidade.

Vale evidenciar, por fim, que a primeira diretriz do Estatuto estabelece que a garantia do direito a cidades sustentáveis abrange o direito à terra urbana e à moradia. A moradia é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal que foi inserido no texto constitucional após muita luta dos movimentos sociais, por meio de uma emenda constitucional (nº 26/2000).

Com efeito, uma das principais características dos direitos sociais é que são considerados direitos prestacionais, ou seja, que envolvem uma prestação material, demandam um fazer por parte do Estado para que sejam efetivados. Por isso, o direito à moradia deve ser um dos focos de atenção na elaboração do plano diretor, devendo a moradia digna ser vista como direito e vetor de inclusão social, garantindo-se, assim, um padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais (GALINDO, 2015).

Como forma de efetivar o direito à moradia, o Estatuto da Cidade prevê no art. 4º, inciso V, variados institutos jurídicos e políticos à disposição dos Municípios, como, por exemplo, a possibilidade de instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), de concessão de uso especial para fins de moradia, de aquisição da propriedade urbana por usucapião especial e de regularização fundiária.

Lançar mão desses mecanismos é essencial para prover a população de baixa renda de condições de acesso à moradia digna, uma vez que permitem ao poder público instituir habitações ociosas para fins de uso social, favorecer a produção de habitação em determinado local, regularizar os assentamentos informais e controlar a ocupação desordenada de áreas urbanas. São, portanto, mecanismos postos à disposição do governo municipal para o ordenamento do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano, dentro de um contexto de gestão democrática, a fim de corrigir distorções e problemas sociais inerentes ao crescimento da cidade.

4 OS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO URBANO ATRAVÉS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS MUCAJÁ, MACAPABA E AÇUCENA NA CIDADE DE MACAPÁ

Este capítulo trata, sem sua primeira seção, da evolução dos planejamentos urbanos municipais no contexto do município de Macapá até o atual Plano Diretor Vigente, passando por uma análise sobre o déficit habitacional do estado e o problema da moradia informal. Sua segunda seção aborda uma análise mais ampla sobre as diretrizes de habitação previstas pelo planejamento público e quais instrumentos estão postos para regulamentação das iniciativas de provisão de moradias sociais.

Por fim, a terceira seção apresenta a análise dos três conjuntos habitacionais selecionados (Conjunto Habitacional Mucajá, Conjunto Habitacional Macapaba e Conjunto Habitacional Jardim Açucena), pautados no perfil geral do conjunto e seu enquadramento nas diretrizes do plano diretor, considerações sobre infraestrutura geral, e é apresentada a avaliação dos habitacionais quanto às diretrizes de planejamento apresentadas no decorrer da pesquisa e discussão dos resultados obtidos.

Para tanto, foram elaborados quadros de Avaliação das Diretrizes aplicadas aos conjuntos, onde foram estabelecidos alguns questionamentos baseados em critérios estipulados pelo Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável de Macapá vigente como importantes para que as políticas habitacionais atinjam a redução de déficit habitacional e a cidade sustentável (entende-se aqui como não só provisão moradias, mas também sua qualificação junto ao ambiente urbano e a reprodução da cidade sadia e equilibrada). Os questionamentos foram avaliados com os seguintes níveis de atendimento: sim (quando o conjunto atende totalmente ao item indicado); não (para a incompatibilidade total com o previsto na legislação); e parcialmente (quando atende em partes ao que o Estatuto e os planos estabelecem). As respostas foram pautadas na análise prévia realizada para cada objeto de estudo.

4.1 A OCUPAÇÃO URBANA DE MACAPÁ E OS PLANOS DIRETORES

A cidade de Macapá é a capital do Estado do Amapá. Está localizada na porção sudoeste do Estado, em faixa litorânea, à margem esquerda do Rio Amazonas, e possui uma população estimada de 522.357 habitantes (IBGE, 2021), o que corresponde a aproximadamente 67% da população total do estado. É o município de maior aglomeração populacional e urbana do Amapá, e concentra as principais atividades econômicas e de serviço do Estado.

A criação do Território Federal do Amapá, em 1943, e a transformação do município de Macapá em capital, intensificou os processos migratórios para o município e deu início a mudanças dos padrões urbanos da cidade. Destacam-se, nesse período, a implantação de grandes projetos mineiras e políticos no território, como a instalação da Indústria de Comércio de Minérios S.A (ICOMI), a partir de 1950, e a inauguração da usina hidroelétrica Coaracy Nunes, em 1970, como principais indutores de imigrações populacionais e instalação de novos meios produtivos em Macapá na segunda metade do século XX.

Analisando dados dos anuários estatísticos do Amapá dos anos 1960, 1970 e 1980/1990 (AMAPÁ, 1960, 1970, 1980/1990 *apud* PORTILHO, 2006), denota-se que este foi o período de transição da população macapaense de rural para urbana. Em 1960, a população estimada do município era de 36.214 habitantes, dos quais apenas 23,6% habitavam em área considerada urbana. Passados dez anos, em 1970, a população estimada saltou para 86.097 habitantes, aumentando o percentual da população urbana para 54,88% do total.

Motivado pelo ímpeto de criar um novo modelo de cidade, os governos do território passam a promover políticas de remanejamento e modernização da cidade, que foram consolidando um ordenamento urbanístico e habitacional de construção de residências modelo, conjuntos residenciais e distribuição de lotes para abrigo dos recém chegados e funcionários públicos (PORTILHO, 2010). Os novos padrões de obras públicas e embelezamento da cidade, sobretudo durante dos governos de Janary Nunes (1943 a 1955) e Ivanhoé Gonçalves Martins (1967 a 1972), intensificaram o processo de segregação socioespacial da cidade, ao passo que enobrecem as áreas centrais e estabelecem padrões de construção incompatíveis com a população menos favorecida.

Apesar da ampla expansão da malha urbana ocorrida no período, Silva (2017) enfatiza que a população cresce e se adensa em áreas sem infraestrutura, contudo ainda em terras urbanas disponíveis para tal modalidade de posse, fazendo com que a ocupação de terras alagadas ainda fosse pouco expressiva. Até meados da década de 1980, as transformações políticas com a criação do território e a transformação de Macapá em capital imprimiram na cidade a dinâmica de transformação para abrigo de novas atividades administrativas.

Entre as décadas de 1980 e 1990, a população passou para 137.451 habitantes, com maioria urbana de 67,75% do total. Neste contexto, a intensidade de fluxos migratórios pressionou uma estrutura urbana pouco desenvolvida, implicando em maiores índices de moradias precárias e ocupações informais. Portilho (2006, p. 100) destaca:

A busca por escolas, assistência à saúde e emprego intensifica o processo migratório campo-cidade e pressiona o poder público a fazer a oferta de serviços coletivos que não acontece de acordo com a necessidade da cidade. A reprodução de favelas nas áreas de ressacas contribuiu para aumentar os problemas de saúde da população, bem como promover uma alteração na configuração do espaço natural face os constantes usos dessas áreas para habitação.

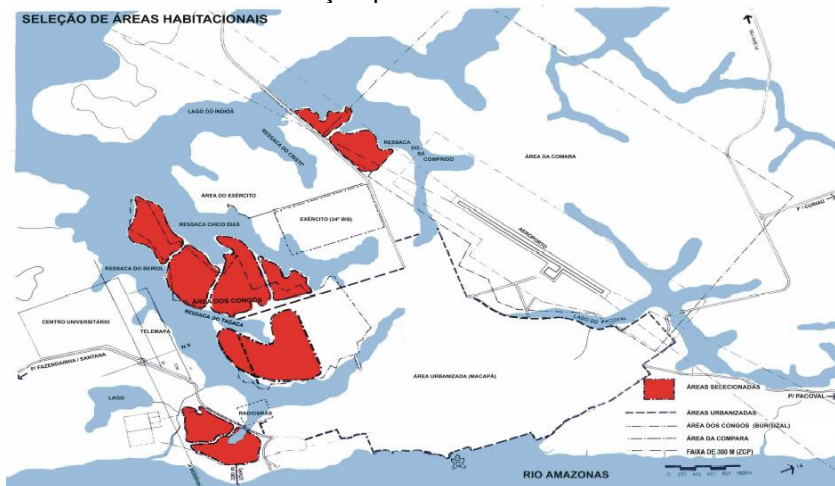
Vale ressaltar que, apesar do desordenamento urbano oriundo desse período, a cidade de Macapá apresenta longo histórico de estratégias de ordenamento urbano, consolidadas em quatro planos diretores oficiais distintos: Plano Grumbilf (1960); Plano de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro (1973); HJ Cole (1979); e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá (2004). Todavia, Tostes e Tavares (2013) destacam que tais planos e suas estratégias pouco foram colocados em prática por gestores do Território Federal e, posteriormente, por governos estaduais e municipais.

Nas diretrizes do plano Grumbilf descritas por Tostes (2006), percebe-se uma grande preocupação com a localização dos equipamentos públicos e o estabelecimento de vias de deslocamento ao longo da malha urbana, visando à expansão horizontal da cidade. Além do estabelecimento de bairros e distribuição de comércios e serviços ao longo deles, não é perceptível uma política bem estabelecida para a produção de habitações.

Levando em consideração os pontos abordados por seu antecessor, o Plano da Fundação João Pinheiro de 1973 também trilha o caminho do planejamento estrutural da cidade, através do zoneamento urbano e preocupação com o sistema viário. Tostes (2006, p.104) destaca que tal proposta não considerava a hipótese de ocorrência de altos índices migratórios que viriam a ocorrer posteriormente, o que implica baixa efetividade do plano em relação ao cenário que estaria por se consolidar nos anos seguintes.

O plano da HJ Cole & Associados, de 1979, além das preocupações com questões de turismo, lazer, expansão urbana, melhoria dos transportes, hierarquização viária e ampliação de infraestrutura urbana de água/elétrica/esgoto, apresenta um plano mais claro em relação as demandas habitacionais. Portilho (2006) destaca que o plano identificou uma demanda habitacional na cidade de Macapá de cerca de 15.310 habitações, as quais seriam contempladas por uma política habitacional de construção de moradias em áreas planas, em setores definidos da cidade: na área dos Congós, Lagoa dos Índios e Pedrinhas (Mapa 2).

Mapa 2 - Áreas destinadas à habitação pelo Plano de HJ Cole & Associados



Fonte: HJ COLE & ASSOCIADOS, 1979 *apud* PORTILHO (2006).

Observa-se que as áreas selecionadas são rodeadas por ressacas (áreas úmidas), o que pode ter sido também um fator de indução de ocupação não só das áreas planas e secas, como também dessas bacias hidrográficas nos seus arredores. São áreas bem localizadas dentro na malha urbana e próximas ao núcleo central, bem como espaços de não interesse de incentivo a ocupação pelo poder público, portanto

de acessível ocupação informal por populações de baixa renda que não possuem meios de estabelecer moradias formais no meio urbano.

O estudo de 1979 previa a área dos Congós como destinada para receber famílias de baixa e média rendas, com uma área de ocupação prioritária que deveria comportar 05 conjuntos habitacionais com 32 habitações por conjunto. As áreas da lagoa dos Índios e das Pedrinhas foram previstas para ocupações secundárias, a serem utilizadas caso a área principal dos Congós não suportasse todo o déficit habitacional estimado no período.

Os planos desenvolvidos até o final da década de 1990 possuíam, em geral, um viés de planejamento mais físico e morfológico, pois visavam ao crescimento urbano, à expansão de vias, ao ordenamento da malha urbana, e a oferta de equipamentos públicos de serviço e de lotes urbanos. Desse modo, as políticas de provisão de moradias sociais eram, em boa parte, definidas e conduzidas conforme o governo em questão e os interesses ali presentes, com rara pretensão de continuidade, estudo aprofundado ou criação de um padrão.

Com a transformação do Território Federal do Amapá em Estado em 1988, e a implementação da área de Livre Comércio de Macapá e Santana em 1990, os processos migratórios e de crescimento populacional da cidade de Macapá foram sensivelmente ampliados. Segundo o IBGE (1991; 2000), em 1990, a população urbana do município era de cerca de 132.668 pessoas, quantitativo esse que saltou, nos anos 2000, para 270.628 habitantes, o que representa um grande salto em curto espaço de tempo.

Apesar de haverem planos e projetos de ordenamento do crescimento da cidade (o último plano diretor oficial de 1979), não havia a previsão das novas lógicas políticas e comerciais implementadas no território e muito menos do aumento populacional desenfreado que o município enfrentaria. Registros do Instituto de Terras do Amapá (2003) apontam que, ao longo dos anos 1990, a iniciativa pública criou cerca de 8 loteamentos na cidade de Macapá que resultaram na distribuição de 7.180 lotes urbanos a população em locais periféricos de escassa infraestrutura básica (PORTILHO, 2006). As áreas de melhor infraestrutura e dotadas de serviços eram as mais próximas ao centro, em boa parte consolidadas e ocupadas.

As políticas de uso e ocupação do solo não lograram êxito em responder à ampla demanda de maneira satisfatória e os loteamentos criados mobilizavam altos investimentos para que fossem dotados de infraestrutura básica e de serviços urbanos

coletivos para o atendimento de seus ocupantes. Parte dos novos habitantes buscou por terras mais próximas ao centro, porém se deparou com o alto custo decorrente da valorização imobiliária, o que implicou a ocupação de áreas de ressaca, que se caracterizam por serem alagadas, porém de localização estratégica na malha urbana macapaense. Diante disto, origina-se a uma das maiores problemáticas ambientais do estado e o impulsionamento do déficit habitacional do Estado a partir de então.

Outro fator, discutido por Silva (2017) é que nesse período também se observa uma mudança na forma como a terra é percebida e valorada:

A década de 1990 é quando nos parece ocorrer a transição em Macapá, de uma terra que tinha valor só pelo valor de uso, para uma terra que começa a assumir importância como valor de troca e como propriedade, e que assim se reduz como disponível para o valor de uso. Na realidade cria-se uma escassez pelo avanço do mercado de terras (SILVA, 2017, p. 111).

A Fundação João Pinheiro (2021, s/p) define o déficit habitacional como a noção de “falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente oferecendo”, conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar as necessidades básicas habitacionais em um determinado momento. O déficit total é definido pela soma de subcomponentes de habitação precária (domicílios rústicos e improvisados), coabitação e ônus excessivo com aluguel.

No Amapá em áreas urbanas, segundo a Fundação João Pinheiro (2001), o déficit estimado no ano de 1991 já era de 14.804, dividido entre habitação precária e coabitação. Até 2000, esse índice passou para 19.788, acrescido o componente de ônus excessivo com aluguel. O senso do IBGE dos anos 2000 apresentou uma população urbana do município de Macapá de 270.077, dos quais Portilho (2010) destaca que 19% desse total já viviam em áreas de ressaca, cerca de 51.314 pessoas.

Girelli (2009), ao analisar o Plano Estratégico Municipal de Macapá – PEMAS do ano de 2002, comenta que a ocorrência de subnormalidade habitacional ocorre fundamentalmente nas ressacas, áreas de “baixada”, de mínimas condições de habitabilidade. Infere-se que boa parte do déficit habitacional do município está distribuído nessas ocupações em áreas úmidas.

Em 10 anos a população urbana de Macapá cresceu para 381.214 e seu déficit habitacional total urbano estimado estava em 21.104, das quais urbano em 20.540 unidades no perímetro urbano, assim distribuídos:

Tabela 4 - Déficit Habitacional por componente – ano 2010

	Total*	Habitação Precária	Coabitação	Ônus Excessivo Com Aluguel	Adensamento Excessivo em Domicílios Alugados
AMAPÁ	35.419	7.662	20.396	5.124	2.236
RM MACAPÁ	26.253	4.332	16.052	4.196	1.673
MACAPÁ	21.104	3.236	12.982	3.516	1.370

*total composto por estimativas urbanas e rurais

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

Analisando os dados da tabela acima, observa-se que esses indicadores colocam Macapá, com 22,6%, somente atrás de Manaus (22,9%), na região Norte, como a capital com maior índice de déficit habitacional relativo ao total de domicílios. Afere-se, portanto, que a necessidade de provisão de habitação adequada que atenda aos princípios de direito à moradia, preconizados pelo Estatuto da Cidade, é latente.

Por mais que não haja dados específicos somente do Município de Macapá relacionados ao déficit atual, os dados do ano de 2019, referentes à Região Metropolitana de Macapá, apontam para o quantitativo de 29.816 unidades urbanas precarizadas. Baia e Sanches (2021) ponderam que, apesar da construção de várias áreas residenciais para populações vulneráveis e de baixa renda, entre os anos de 2010 e 2020, houve aumento de 47% na área ocupada das ressacas e de 69% no total de pessoas residentes nessas áreas. Assim, constata-se que ainda há um longo e necessário caminho de planejamento de políticas públicas para a redução de déficits de moradia, provisão de infraestrutura adequada e redução do agravamento de questões socioambientais tão presentes na malha urbana do município.

4.2 O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL VIGENTE E AS DIRETRIZES SOBRE HABITAÇÃO

No ano de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, tornou-se obrigatória a elaboração de planos diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes,

alinhados com as novas diretrizes de função social da cidade e de políticas ambientais preconizadas pelo documento. Assim, foi aprovada, no ano de 2004, a Lei complementar municipal nº 026/2004 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município de Macapá (PDDUAM). Ele preconiza a construção de bases para o processo permanente de gestão urbana e ambiental do município, com vistas a alcançar o pleno desenvolvimento sustentável, a garantia do bem-estar da população, o atendimento das funções sociais da cidade e a participação democrática na formulação da política urbana.

Apresenta em seu escopo um conjunto de estratégias, diretrizes e instrumentos voltados ao condicionamento do desenvolvimento urbano “à capacidade de infraestrutura, acesso universal a equipamentos e serviços e à construção de uma cidade sustentável e sem desigualdades sociais” (MACAPÁ, 2004, p. 9). Ou seja, tem como premissas o estímulo ao crescimento econômico e ordenamento do crescimento territorial em harmonia com as condições ambientais, e o amplo processo participativo na construção de planos e projetos para o município. O estímulo à participação da população em reuniões, debates e seminários promovidos pelo poder público é um grande avanço do documento, ao entender que o envolvimento de usuários e interessados nas decisões e projetos municipais é importante na sustentabilidade dos processos de planejamento elaborados.

Ainda neste contexto, o documento comenta que, dentro desse processo participativo, foi implementada a capacitação de atores sociais para o acompanhamento e monitoramento da implementação do Plano Diretor. Percebe-se ao longo do tempo que tal ação é dificultada pela gestão ao não construir um sistema com uma base de dados unificada sobre os diagnósticos, planos, análises e indicadores que pudessem nortear as políticas públicas em desenvolvimento e embasar a população na cobrança por medidas para resolução de problemas. Tostes (2006) comenta que um plano não deve ser participativo somente em sua elaboração, precisa também sê-lo na execução e em possíveis modificações, e que o PDDUAM precisa de instrumentos de aplicação nos quais a participação popular seja construída e não induzida, caso contrário torna-se um plano puramente tecnocrata igual aos seus antecessores.

Os temas discutidos no documento são a estruturação do município de Macapá, os aspectos urbanos, a mobilidade intramunicipal e intraurbana, os aspectos

ambientais, as condições de moradia para a população de baixa renda e a gestão territorial. Para tanto, foi dividido em quatro partes.

A primeira é das estratégias de desenvolvimento, que contemplam temas prioritários a serem tratados para equidade social na distribuição de bens, sustentabilidade, acessibilidade universal, gestão participativa e planejada, descritas como “relacionadas à proteção do meio ambiente associada à geração do trabalho e renda; à melhoria da mobilidade no Município e na cidade de Macapá; à promoção de habitação popular; à qualificação do espaço urbano e à gestão democrática” (MACAPÁ, 2004, p.11). Vale ressaltar que, quanto à estratégia para habitação popular, foi destacada a necessidade de coordenação de uma política fundiária e uma política habitacional específicas para o município, em adição da criação de um Fundo de Habitação Social.

A segunda parte trata da estruturação municipal e urbana, onde são feitas propostas de macrozoneamento municipal e urbano. Já a terceira parte trata dos instrumentos de controle urbano e instrumentos indutores de desenvolvimento urbano, listados conforme previsto no Estatuto da Cidade para garantia da função social da propriedade e da implementação de instrumentos complementares, como código ambiental e planos setoriais. A quarta e última parte trata do sistema municipal de gestão territorial, com a criação de um sistema de informações para a gestão territorial e a divisão do Município em Unidades Distritais de Gestão e Unidades de Gestão Urbana.

Tostes (2006) comenta que o Plano já nasceu com fragilidades, por exemplo, ao não considerar de maneira significativa a proximidade e a inter-relação com o município vizinho de Santana, e, em uma perspectiva mais recente, com a região metropolitana de Macapá. Outra questão abordada pelo autor é que, à época, não era prática do poder público municipal conduzir ações de planejamento para o desenvolvimento urbano. Isso é uma realidade que se percebe ainda hoje com a falta de diagnósticos mais claros, amplamente divulgados e concisos produzidos pela administração municipal sobre indicadores locais, como um déficit habitacional municipal, por exemplo, que seria de suma importância para o planejamento de tipos de programas e projetos a serem desenvolvidos para o atendimento das demandas sociais.

Cabe destacar que está previsto no documento, dentre as estratégias definidas para proteção do meio ambiente, na Seção I, art. 6º, § 1º, que é um objetivo específico

a proteção ambiental das ressacas, evitando a ocupação por usos e atividades que venham a causar sua degradação. Porém, o avanço populacional e a ocupação das áreas de ressaca têm se intensificado bastante nos últimos anos, e a efetividade de tal estratégia pouco foi comprovada. O Relatório Técnico Final do Zoneamento Ecológico Econômico Urbano das Áreas de Ressacas de Macapá e Santana do Estado do Amapá (ZEEU) aponta:

Já se passaram vários anos desde o sancionar da Lei Estadual 835/2004 e das Leis que instituem os Planos Diretores de Macapá e Santana e muito pouco se avançou nas ações de proteção das ressacas de Macapá e Santana. Alguns esforços foram empreendidos, mas de forma pulverizada e sem nenhum caráter de integração entre os envolvidos sejam eles da sociedade civil, órgãos públicos e do terceiro setor (TAKIYAMA, 2012, p. 80).

Em linhas gerais, o plano como um todo foi elaborado de modo competente, contudo, apesar de possuir instrumentos urbanísticos importantes, enfrenta desafios para atingir todas as diretrizes propostas. O mesmo acontece para a promoção de Habitação Popular, cujas diretrizes são definidas no art. 24, dentre as quais se evidencia:

- Uso de política fundiária para viabilizar ações de promoção habitacional; política habitacional integrada a medidas de saneamento ambiental, transporte, geração de renda e trabalho;
- Articulação entre programas municipais, estaduais, federais e agências de fomento internacionais para otimização de recursos;
- Facilitação do acesso da população de baixa renda à moradia, por meio de mecanismos de financiamento de longo prazo para aquisição de imóvel ou locação social;
- Identificação e delimitação das áreas de interesse social para promoção de programas habitacionais que incluam a regularização fundiária e urbanística;
- Garantia do provimento de infraestrutura de saneamento básico e equipamentos sociais na localização de novos empreendimentos habitacionais;
- Promoção do uso habitacional de interesse social nas áreas consolidadas e melhor dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos;

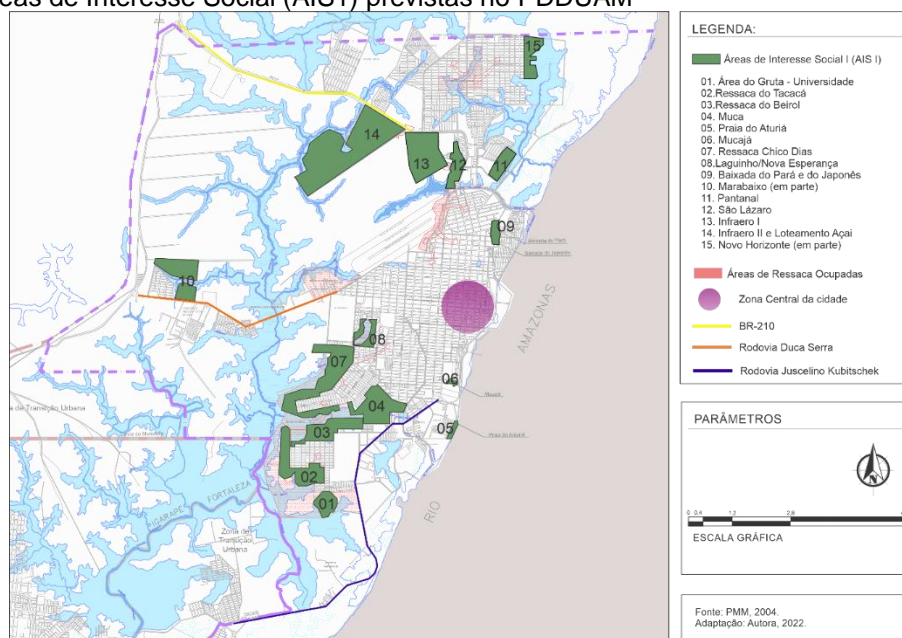
- Participação popular na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional.

Como produção de novas moradias, é destacado que se considera tanto a construção de novas unidades em empreendimentos habitacionais quanto a adequação de edificações existentes. Sendo assim, existe a modalidade de programas habitacionais para melhoria das Condições de Habitação em Áreas Consolidadas e programa de construção de moradias populares.

Para realização deste último, é prevista a realização de parcerias entre agentes privados e o município, ações articuladas entre governo estadual e municipal, integração de ações voltadas a geração de trabalho e renda para a população e o aproveitamento prioritário de áreas melhor dotadas de infraestrutura urbana. Os programas habitacionais do município podem ser financiados por meio de recursos orçamentários oriundos do Fundo de Habitação Social Municipal, de articulação com programas estaduais ou federais, bem como por meio de agências de fomento e recursos de parcerias com a iniciativa privada.

Outra questão relevante para a política habitacional é a delimitação de Áreas de Interesse Social (AIS), que nada mais são do que perímetros dentro da malha urbana prioritariamente destinados à implementação de programas habitacionais voltados à população de baixa renda, divididos em duas categorias: AIS 1, constituídas por locais ocupados por populações mais pobres que apresentam precariedade de infraestrutura, equipamentos urbanos e irregularidades urbanísticas; e as AIS 2, destinadas à promoção de habitação popular, prioritariamente para populações reassentadas das ressacas inseridas em programas municipais, estaduais ou federais, que visem a ocupação de imóveis vazios ou subutilizados. As “AIS 1” foram distribuídas conforme Mapa 3 a seguir:

Mapa 3 - Áreas de Interesse Social (AIS1) previstas no PDDUAM



Fonte: Adaptado de Macapá, 2004.

As áreas destacadas no mapa se referem a loteamentos populares destinados à população de baixa renda, carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, zonas de ocupação residencial em áreas de ressaca comprometidas por aterramento e próximas à zona central da cidade e assentamentos subnormais em condições precárias habitados por população de baixa renda, em áreas de fragilidade ambiental comprometidas e de fácil integração a malha urbana. O documento deixa em aberto as “AIS 2” para posterior localização e delimitação pelo poder executivo municipal, porém nos anos que sucederam a elaboração do plano não se teve notícias dessa demarcação formal, mapeada e anexa como lei complementar ao documento.

O plano sofreu atualizações nos anos de 2011, 2014 e 2017 através de leis complementares. Como mudança mais significativa, destaca-se a ampliação do perímetro urbano e a redistribuição do zoneamento urbano na lei de uso e ocupação do solo. Outra questão que foi alterada foram normas quanto a gabaritos, afastamentos e diretrizes para o estímulo a expansão das redes de infraestrutura, onde se percebe um forte estímulo à verticalização das áreas centrais da cidade.

Na lei de parcelamento do uso do solo urbano (Lei complementar Nº 029/2004), no capítulo sobre os parâmetros urbanísticos, é definido que, para as Áreas de Interesse Social 1 previstas no Plano Diretor, quando da implementação dos planos ou programas de promoção da habitação de interesse social, devem ser estabelecidos por lei específica: a destinação de áreas públicas para equipamentos urbanos e

comunitários e áreas verdes; os sistemas de circulação interna da gleba parcelada e de sua integração aos sistemas de circulação da cidade; e as faixas marginais de proteção de cursos d'água, lagos, lagoas e áreas de ressaca. O plano setorial de Habitação Municipal seria um mecanismo útil para regulamentar todos esses parâmetros que ficaram fora das definições principal.

Foram identificadas evidências que comprovam estudos sobre este plano, apesar de não se saber ao certo sobre sua materialização. No caderno com informações regionais do 9º balanço do PAC 2, que contempla a evolução dos empreendimentos do programa no Amapá, na seção Minha Casa Minha Vida, subseção investimentos relacionados a urbanização de assentamentos precários, foi identificada a destinação de verba para elaboração de Plano Local de Habitação para o município. O documento aponta que em setembro de 2007 o município foi selecionado para receber verba de R\$ 62.920,00 (sessenta e dois mil novecentos e vinte reais) para elaboração do plano, e que estaria em estágio de execução.

Dados do IBGE (2021) pela MUNIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais) constata a existência de um plano municipal de habitação, que segundo análise do órgão foi classificado da seguinte maneira:

Tabela 5 - Avaliação do Plano de Habitação Municipal de Macapá segundo MUNIC/IBGE

CRITÉRIOS	ATENDIMENTO
O Plano Municipal De Habitação é Articulado Ao Plano Diretor	Sim
Integrar as ações em habitação com as demais políticas urbanas e sociais de forma a garantir o direito à habitação como direito à cidade	Sim
Garantir o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada e das edificações existentes	Não
Promover a urbanização e recuperação física de favelas e loteamentos precários, bem como a regularização fundiária desses assentamentos e a melhoria das moradias existentes	Sim
Garantir, no caso de necessidade de remoção de área de risco ou por necessidade de obra de urbanização, o atendimento habitacional das famílias a serem removidas	Não
Coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais nas áreas inadequadas para essa finalidade	Sim
Produção de novas unidades habitacionais de interesse social	Sim
Articular as instâncias municipal, estadual e federal de política e financiamento habitacional, visando a otimização dos recursos disponíveis	Não
Priorizar ações nas áreas de risco	Não
O município realizou alguma Conferência Municipal de Habitação nos últimos 4 anos	Não

Fonte: IBGE, 2020.

A produção de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), nos moldes do que é definido pelo Ministério de Desenvolvimento Regional e pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), se releva de significativa relevância para a produção de qualidade de conjuntos habitacionais. Tal documento deve ser composto por um conjunto de diretrizes, metas, objetivos, ações e indicadores articulados que garantem um instrumento de planejamento e gestão e planejamento que alinha as necessidades locais às políticas nacionais. Somente com sua consolidação é possível que municípios e Estados façam a adesão ao SNHIS e acessem a recursos disponíveis para habitação no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Ao realizar uma consulta junto ao banco de dados do Ministério de Desenvolvimento Regional quanto à situação dos municípios frente às exigências do SNHIS, constatou-se que o Município de Macapá está em situação pendente, o que implica o impedimento de acesso a esses recursos. O relatório (BRASIL, 2021) indica que o termo de adesão ao sistema foi feito pelo município ainda no ano de 2007, existe o registro da Lei de Criação do Fundo de Habitação de Interesse Social (entregue à CEF em 23/06/2009) e do Conselho de Habitação de Interesse Social (entregue à CEF em 01/11/2012), também exigências do sistema. Apesar da manifestação de interesse do município ter sido feita há 14 anos, até os dias atuais o plano de habitação não foi entregue aos órgãos competentes.

Diante deste cenário, alguns questionamentos surgem: se existe o plano, porque não foi apresentado ao agente financeiro para acesso a recursos e impulsionamento das iniciativas de provisão habitacional? E dentro dos ideais participativos de elaboração e fiscalização instituídos pelo Estatuto, porque um documento com teor tão importante não é amplamente disponibilizado para a população, assim como o Plano Diretor? Qual o nível de aplicabilidade do plano desenvolvido? Aparentemente, existem fragilidades neste quesito do planejamento habitacional local, o que pode se consolidar como um entrave para o alcance das diretrizes para habitação popular definidas pelo próprio ente municipal.

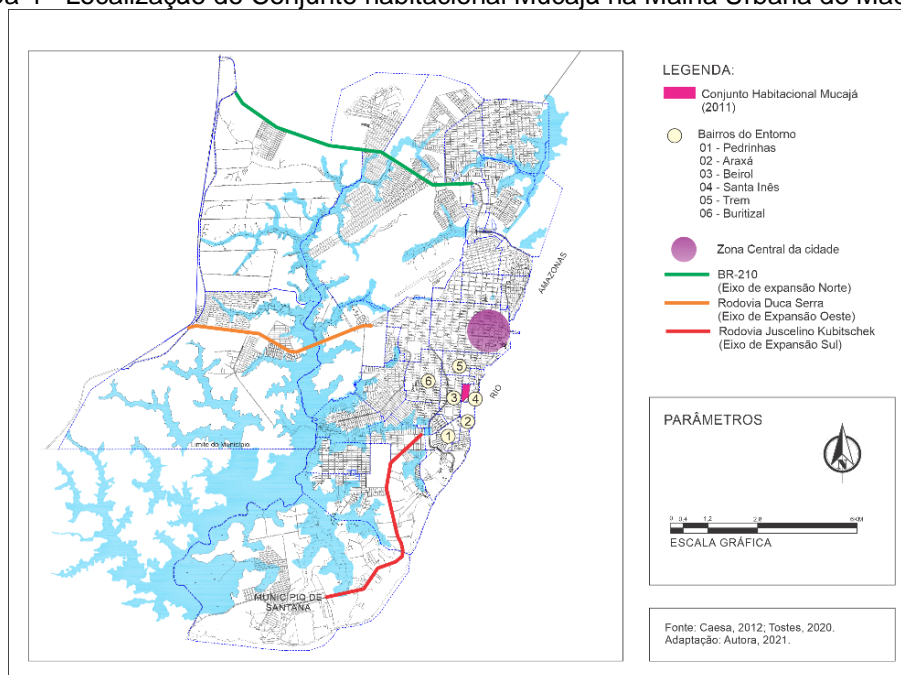
4.3 ANÁLISE DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO PERÍODO 2010 A 2018 NA CIDADE DE MACAPÁ

4.3.1 Conjunto Habitacional Mucajá (2011)

4.3.1.1 Perfil do Conjunto

O Conjunto Habitacional Mucajá é uma das primeiras iniciativas de provisão de habitação social contemplada pelos Programas de incentivo e fomento promovido pelo Governo Federal, na segunda metade dos anos 2000. Está bem localizado na área urbana de Macapá, na zona Sul, no Lote 9, à Rua Jovino Dinoá, bairro Beirol (Mapa 4). Está circundado pelos bairros Trem, Santa Inês, Araxá, Pedrinhas e Buritizal, muito próximo do perímetro de orla do Rio Amazonas.

Mapa 4 - Localização do Conjunto habitacional Mucajá na Malha Urbana de Macapá



Fonte: Adaptado de CAESA, 2012.

Sua área contempla 592 unidades habitacionais, distribuídos em 37 edifícios de quatro pavimentos, com 16 unidades, cada. A população contemplada é oriunda

de assentamentos precários, boa parte vinda da favela do mucajá, consolidada bem ao lado do terreno onde está posto o habitacional. A distribuição de unidades foi feita por demanda dirigida e cadastro socioeconômico dos beneficiários finais selecionados, por meio do preenchimento do Cadastro Único. Azevedo (2016) indica que houve distorções e problemas ocorridos neste cadastramento, incidindo em várias denúncias de favorecimento na distribuição dos apartamentos.

O empreendimento possui o seguinte perfil:

Quadro 3 - Perfil do Conjunto Habitacional Mucajá

Início da Construção	2009
Ano de Inauguração	05 de Outubro de 2011
Investimento para Construção	R\$ 28,3 milhões
Entidades de Promoção	Prefeitura Municipal de Macapá e Governo Federal (através do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal)
Fontes dos Recursos	PAC – Programa de Aceleração de Crescimento do Governo Federal para Ações de Habitação e Saneamento
Construtora Responsável	Dan-Herbert Engenharia
Tipologia Construtiva	Edifícios Residenciais em Alvenaria
Número de Unidades Ofertadas	37 blocos, com 16 unidades cada, totalizando 592 unidades habitacionais.
Distância para o Centro	2,9km
Origem da População atendida	Favela do Mucajá
Perfil de renda dos moradores	Renda de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos
População Estimada	2.486 habitantes

Fonte: Rodrigues (2017); MACAPÁ (2012); Google Maps (2022)

A intenção inicial do projeto era construir as 592 unidades habitacionais e implantar equipamentos coletivos de lazer, praças, galerias comerciais, e requalificar o espaço onde estava posta a antiga favela do Mucajá (AZEVEDO, 2016). Porém, a proposta urbanística que integraria infraestruturas e daria acesso direto do habitacional à orla da cidade não foi concretizada. Há de se considerar que, apesar da remoção de parte das famílias da área da favela, algumas ainda permaneceram no espaço por não terem sido absorvidas na demanda atendida pelas unidades criadas. A ausência de áreas de socialização, lazer e comércio impacta diretamente a vivência de seus moradores e os obriga a criar espaços improvisados para o atendimento dessas demandas, como exemplificado na Figura 4.

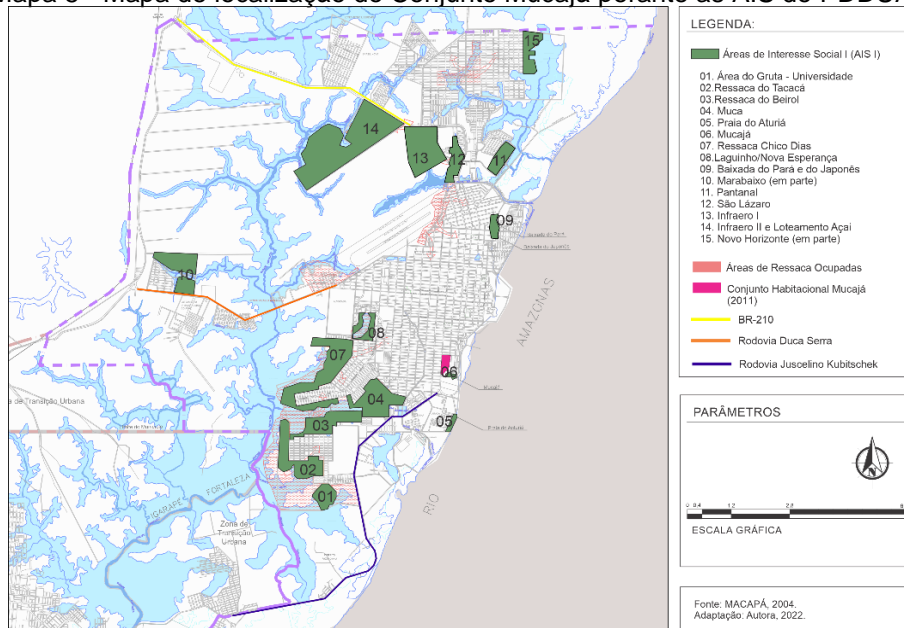
Figura 4 - Adaptações no conjunto para realização de atividades comerciais



Fonte: Autora, 2021.

Quanto a sua adequação ao plano diretor, o conjunto está posto da seguinte forma em relação às Áreas de Interesse Social definidas pelo documento (Mapa 5):

Mapa 5 - Mapa de localização do Conjunto Mucajá perante as AIS do PDDUAM



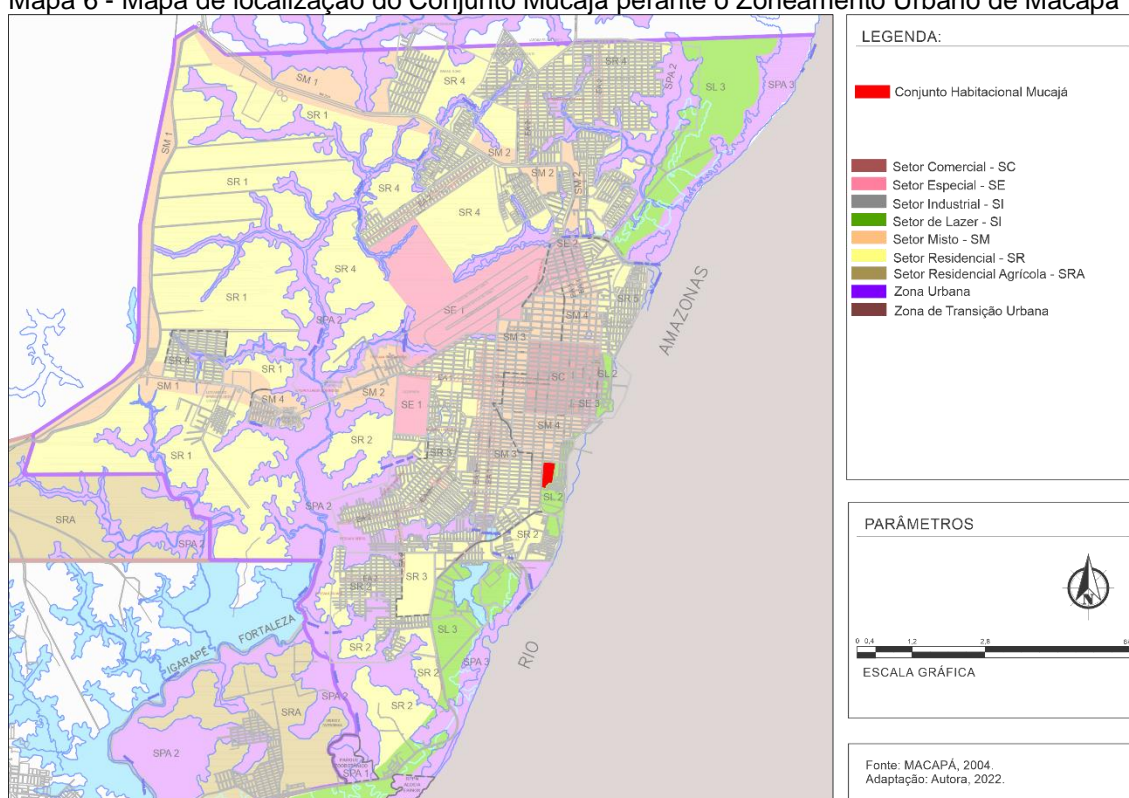
Fonte: Adaptado de Macapá, 2004.

O Conjunto está exatamente ao lado da área de interesse social definida para o Mucajá pelo Plano Diretor. Silva (2017) aponta que o terreno onde foi construído

pertencia ao Estado, assim a escolha da área provavelmente foi condicionada à disponibilidade, o que pode ter facilitado o processo de lançamento e início das obras por não exigir a relocação da população da favela, que habitava onde foi delimitada a área de interesse. Caso o projeto tivesse sido executado integralmente, parte dele estaria de acordo com a legislação.

Em relação ao zoneamento urbano definido pela Lei Complementar Nº 029/2004, componente da formulação original do plano (que regia as regras de planejamento do conjunto na época), o Mucajá faz parte do Setor de Lazer – SL2:

Mapa 6 - Mapa de localização do Conjunto Mucajá perante o Zoneamento Urbano de Macapá



Fonte: Adaptado de Macapá (2004).

O Setor de Lazer 2 compreende o uso para atividades comerciais e de serviço de apoio ao lazer e ao turismo. Permite também o uso residencial uni e multifamiliar, comercial e industrial. O quadro de intensidade de ocupação pertinente ao setor define que o espaço deve ser direcionado à ocupação horizontal de baixa densidade, com altura máxima para edificações de 8m. Apesar de ser permitido o uso residencial na área, os blocos de apartamentos extrapolam os limites de gabarito e, percebe-se que a consolidação da área de atividades e lazer pensadas para o complexo teria sido

importante para que ele conseguisse atender a demanda do setor para uso em atividades de comércio, lazer e turismo.

4.3.1.2 Infraestrutura geral

Como citado anteriormente, o Mucajá não conta com equipamentos de serviço dentro dos limites do seu terreno. Contudo, o perímetro urbano em que foi locado é muito bem servido de unidades de educação, saúde, policiamento e áreas livres urbanas. Em seus arredores imediatos há um quartel da Polícia Militar, o CESEIN (Núcleo de Medida Socioeducativa de Internação Masculina), Unidade Básica de Saúde (São Pedro) e uma unidade do SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência). Sua localização é próxima à orla de Macapá, o que permite acesso facilitado ao Complexo Turístico e de Lazer Beira Rio e Araxá, com praças poliesportivas, quadras e ampla área de comércio alimentício. Pouco tempo após sua ocupação, em 2013, foi contemplado em sua vizinhança por uma Unidade do Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão, que realiza atendimentos especializados de diversos órgãos e instituições.

Apesar do projeto do conjunto não prover a construção de nenhuma nova infraestrutura, seu entorno era bem provido de equipamentos urbanos, que conseguiram absorver a demanda gerada. O impacto no uso dos equipamentos não foi tão considerável porque boa parte da população que foi destinada às unidades disponibilizadas já fazia parte da comunidade local. Pode-se dizer que é o empreendimento de habitação social mais bem localizado do município.

4.3.1.3 Avaliação das diretrizes de planejamento

Tendo em mente os apontamentos realizados e as discussões estabelecidas, materializou-se o quadro sumário de avaliação do conjunto em questão:

Quadro 4 - Avaliação das Diretrizes do Estatuto da Cidade Aplicadas ao Conjunto Mucajá

CRITÉRIOS	ATENDIMENTO
O conjunto promove à população acesso ao seu direito à moradia, saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer?	Sim
O projeto foi elaborado por meio de processos de gestão democrática com a participação direta e ativa da população e de associações em sua formulação, execução e acompanhamento?	Parcialmente
Promove regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda?	Sim
Promove a redução de custos para legitimação do uso e ocupação do solo e aumenta a oferta de unidades habitacionais?	Sim
Está contemplado por cooperação entre governo estadual, municipal, iniciativa privada e setores da sociedade visando resultados mais eficientes?	Sim
Promove universalização do direito à moradia digna e do cumprimento da função social da cidade?	Sim

Fonte: Autora.

Com base na avaliação apresentada no quadro 4, aferiu-se que o Conjunto Mucajá está alinhado ao Estatuto da Cidade em boa parte dos critérios selecionados. Falha no item de gestão democrática por não ter sido percebida a participação ativa da população em seu processo de elaboração (projeto) e sua execução. Atende parcialmente ao critério por, no seu processo pós ocupação, contar com a maior integração da comunidade em ações relacionadas ao habitacional.

Quadro 5 - Avaliação das Diretrizes do Plano Diretor Aplicadas ao Conjunto Mucajá

CRITÉRIOS	ATENDIMENTO
Promove o acesso da população de baixa renda à moradia, por meio de mecanismos de financiamento de longo prazo para aquisição de imóvel ou locação social?	Sim
A Localização está compatível com as Áreas de Interesse Social previstas?	Não
A destinação do local é compatível com o regulamentado pelo zoneamento urbano?	Parcialmente
Promove moradias com boas condições estruturais de construção?	Sim
Promove acesso à infraestrutura de qualidade e equipamentos urbanos?	Sim
Promove acesso à lazer e trabalho?	Sim
Colabora para a preservação de áreas ambientais fragilizadas?	Não
Promove o uso habitacional em áreas consolidadas e melhor dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos?	Sim
Contempla a participação popular na definição das ações, prioridades e no controle social da política habitacional?	Parcialmente

Fonte: Autora.

O quadro 5 revela que apesar de alinhado com cinco dos nove critérios estabelecidos, falha por sua localização desconhecida ao previsto pelo plano diretor de Macapá. Não se encaixa dentro das áreas de interesse social previstas e apesar de estar dentro de uma zona urbana compatível com o uso, não obedece aos parâmetros para ocupação do solo. Também não colabora para a preservação de áreas ambientalmente frágeis, considerando que o projeto não impactou no fim da ocupação da área da “favela do Mucajá”.

O conjunto é o melhor contemplado pela provisão de serviços sociais e acesso à cidade, consolidado em um dos escassos perímetros urbanos dotados de sistema público de esgoto e água. Ainda assim não é uma iniciativa de absoluto sucesso na malha urbana de Macapá.

A sua ocupação revela que o modelo de conjunto é falho, e não atende aos preceitos urbanísticos determinados pela legislação municipal. Um ponto relevante é que, apesar de ter inicialmente acarretado a redução da ocupação da área de risco do Mucajá, a falta de continuidade do planejamento de ações para o espaço do conjunto e arredores tem como consequência o retorno gradativo da ocupação irregular no espaço atrás do conjunto, como se pode observar na Figura 5:

Figura 5 - Ocupação de área de risco ao lado do conjunto Mucajá, comparativo entre os anos de 2016 e 2021



Fonte: Adaptado de Google Earth (2022).

Outra questão de destaque é a regularização fundiária das unidades ofertadas. Apenas 10 anos depois de sua inauguração, em 2021, é que os moradores foram contemplados com o registro do imóvel no cartório. Isso denota que tal política habitacional, apesar de ter em sua base de planejamento o atendimento a esse critério, foca o processo inicial quase que 100% no ato de projetar e construir as

moradias, renunciando à possibilidade de a entrega da moradia ser concomitante à sua legalização.

Sabe-se que o processo de regularização fundiária é oneroso e burocrático, porém com a quantidade de recursos que são disponibilizados para as iniciativas habitacionais, há margem para que esse fator também seja contemplado. Tal processo, tanto quanto a construção de novas moradias, é apresentado no Estatuto das Cidades e no Plano Diretor como instrumento de redução do déficit habitacional, assim como o processo de requalificação de moradias existentes.

Diante do exposto, é perceptível o direcionamento de políticas públicas de urbanização e provisão de direitos básicos voltado à interesses do mercado imobiliário e geração quantitativa de índices de emprego através da construção civil. Isso responde à demandas dos atores que mais se envolvem no processo de planejamento inicial de tais iniciativas, políticos e empresários, deixando a escolha das alternativas a serem implementadas condicionadas a interesses distintos, que não visam de maneira prioritária atender às legislações e diretrizes de documentos norteadores.

4.3.2 Conjunto Habitacional Macapaba (2014 e 2018)

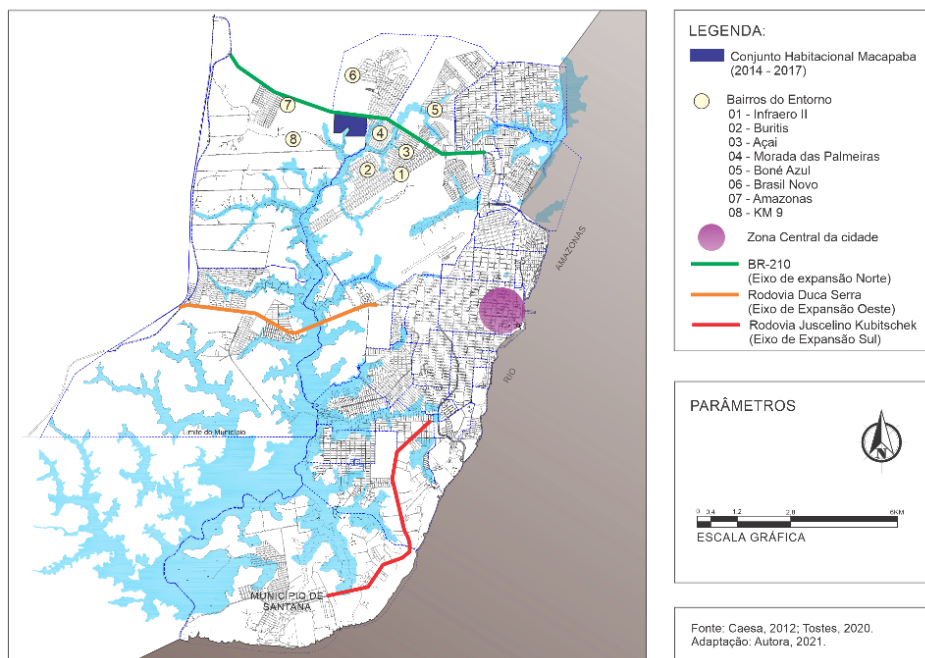
4.3.2.1 Perfil do Conjunto

O Conjunto Habitacional Macapaba é a maior iniciativa de provisão habitacional já realizada no município de Macapá e no estado do Amapá. Localizado na Zona Norte da cidade, faz parte de um eixo de expansão do município, circundado pelos bairros Infraerro II, bunitis, Açai, Morada das Palmeiras, Boné Azul, Brasil Novo e Amazonas (Mapa 7).

Gerou, ao todo, 4.366 moradias, entre casas e apartamentos, distribuídos para pessoas que residiam anteriormente em área de ressaca, áreas de invasão e loteamentos urbanos, em sua maioria sem atendimento com infraestrutura e serviços urbanos (SANTOS, N., 2017). A seleção dos beneficiários ocorreu tanto por demanda cadastral (cadastros de 2009) quanto por demanda dirigida, atendendo a vítimas de

sinistro ocorrido no bairro Perpétuo Socorro (34 unidades distribuídas com gratuidade) e também alguns moradores reassentados de áreas desapropriadas da beira do canal do Jandiá e das Pedrinhas¹³.

Mapa 7 - Localização do Conjunto habitacional Macapaba na Malha Urbana de Macapá



Fonte: Adaptado de CAESA, 2012.

O projeto arquitetônico e urbanístico foi desenvolvido por técnicos da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Amapá, com projetos complementares e construção por parte da empresa Direcional Empreendimentos, selecionada mediante procedimento de licitação. O financiamento da obra foi feito pelo Governo Federal, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, no valor de R\$265.000.000,00, e contrapartida do Governo do Estado do Amapá, de R\$25.306.000,00, para a construção inicial das moradias. Após a inauguração das fases I e II do empreendimento, outras contrapartidas do governo estadual foram aplicadas, bem como do governo municipal, que, por meio de acordos firmados, também entrou como agente na consolidação de equipamentos públicos de serviço para atender à demanda do habitacional.

¹³ Informação obtida no site do Governo do Estado do Amapá. Disponível em: https://www.pge.ap.gov.br/ler_noticia.php?slug=2505/macapaba-ii-gea-aguarda-lista-oficial-de-candidatos-aptos-ao-sorteio. Acesso em: 15.01.2021

O Estado teve papel ativo no cadastramento, sorteio, orientação e distribuição das unidades através da Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social (SIMS). A CEF atuou como agente operador do PMCMV, fazendo a gestão operacional dos recursos disponibilizados pela União, bem como avaliou e aprovou o projeto de acordo com os parâmetros construtivos e financeiros definidos pelo programa nacional, e acompanhou as obras como agente fiscalizador do governo federal.

Quanto à questão de gestão participativa do planejamento, não foram encontradas notícias sobre a participação ativa da população no processo de planejamento do projeto ou no desenvolvimento da construção. Porém, existem registros de reivindicações dos moradores no Ministério Público cobrando o atendimento de demandas somente após a ocupação.

O Habitacional, em síntese, possui o seguinte perfil (Quadro 6):

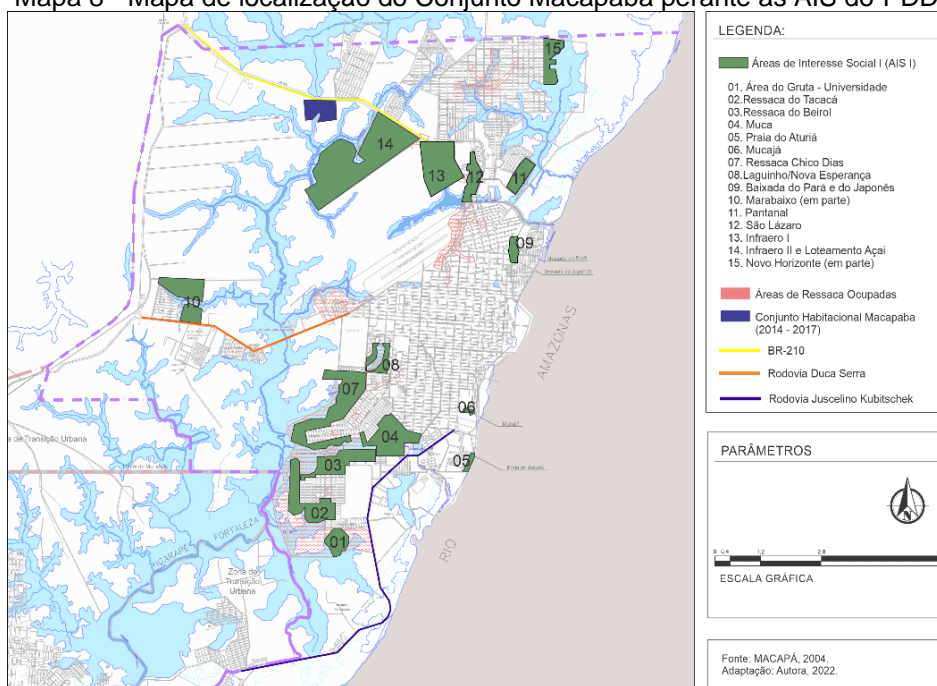
Quadro 6 - Perfil do Conjunto Habitacional Macapaba

Início da construção	2012 (1ª etapa); 2014 (2ª etapa)
Ano de Inauguração	2014 (1ª etapa); 2017 (2ª etapa)
Investimento para Construção 1ª Fase	R\$ 130 milhões (Governo Federal) R\$ 12 Milhões (Governo Estadual)
Investimento para Construção 2ª Fase	R\$ 135 milhões (Governo Federal) R\$ 13.306 milhões (Governo Estadual)
Entidades de Promoção	Governo do Estado do Amapá e Governo Federal
Fonte dos recursos	Programa Minha Casa Minha Vida II + contrapartida do Programa de Obras e Ações para Mudar o Amapá (PROAMAPÁ)
Construtora Responsável	Direcional Empreendimentos
Tipologia Construtiva	Edifícios Residenciais e Casas Térreas em Alvenaria
Número de Unidades Ofertadas	2.148 unidades habitacionais no Macapaba I; 2.218 unidades no Macapaba II.
Distância para o Centro	11,4 km
Perfil de renda dos contemplados	Renda familiar de até R\$ 1.600,00 – correspondente a Faixa I do PMCMV na época
População estimada	31 mil habitantes

Fonte: Tostes e Luz (2014); Santos e Moura (2021); Google Maps (2022).

Quanto à sua adequação ao plano diretor, o conjunto está posto da seguinte forma em relação às Áreas de Interesse Social definidas pelo documento (Mapa 8):

Mapa 8 - Mapa de localização do Conjunto Macapaba perante as AIS do PDDUAM

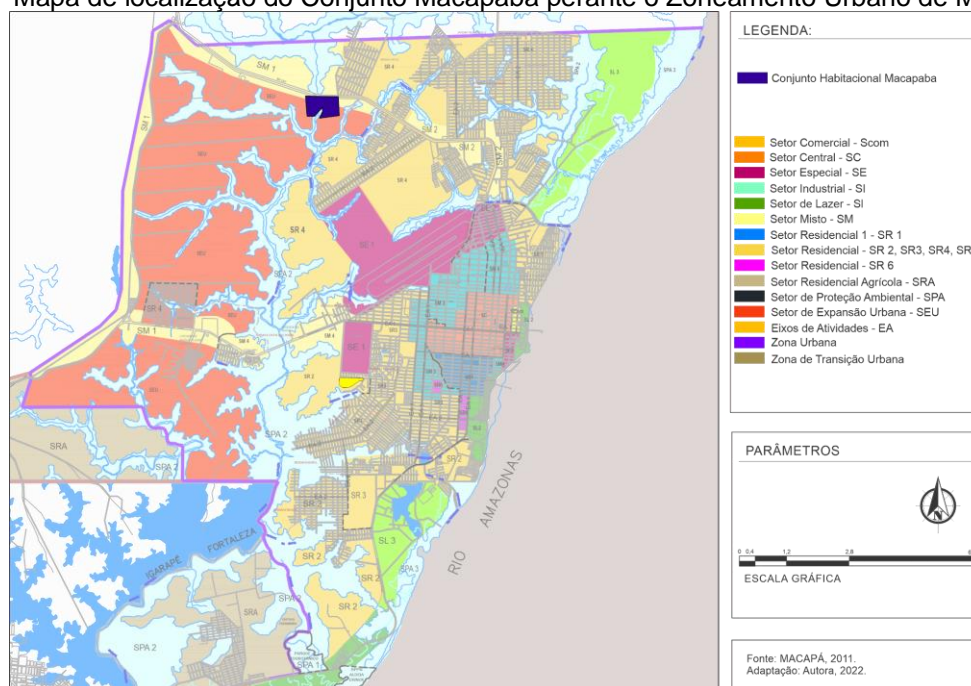


Fonte: Adaptado de Macapá, 2004.

Nesse ponto, denota-se que o conjunto está em desacordo com o previsto pelo planejamento urbano municipal como áreas prioritárias para consolidação desse tipo de iniciativa. Segundo relato do Gerente de Habitação da Secretaria de Infraestrutura do Estado, a escolha do local se deu pela disponibilidade da área e pelo valor do terreno, considerando que glebas dessa proporção, mais próximas da zona central da cidade, são escassas e caras. O Conjunto ocupa um terreno com cerca de 1.039.353,00 m², adquirido pelo Governo do Estado e repassado ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (SANTOS; MOURA, 2021).

Em relação ao zoneamento urbano definido pela Lei Complementar nº 077/2011 – PMM, Anexo III, está posto da seguinte forma (Mapa 9), em duas zonas específicas, Setor Misto 1 e Setor de Expansão Urbana:

Mapa 9 - Mapa de localização do Conjunto Macapaba perante o Zoneamento Urbano de Macapá



Fonte: Adaptado de Macapá, 2011.

O setor misto 1 tem como diretrizes estabelecidas a implantação de atividades comerciais e de serviços compatibilizados com o uso residencial e de grande porte, controlados os impactos ambientais. Permite os usos residencial uni e multifamiliar, comercial, industrial, de serviços e agrícola, de baixa densidade, com verticalização baixa. O número máximo de pavimentos permitidos é cinco andares com altura máxima de gabarito de 16,5m.

O Setor de Expansão Urbana permite uso residencial uni e multifamiliar; atividades comerciais e de serviços de apoio à moradia, industriais e agrícolas, controlados os impactos ambientais, não sendo permitidas diretrizes comerciais para atividades atacadistas, de depósitos ou posto de revenda de gás. Sua intensidade de ocupação deve ser baixa e de ocupação horizontal, onde é previsto uma altura máxima de 8m para as edificações, contando apenas com dois pavimentos.

Ao ampliar a visão sobre o conjunto com a sobreposição das manchas de zoneamento, temos a seguinte imagem:

Mapa 10 - Identificação dos setores no conjunto Macapaba



Fonte: Adaptado de Google Earth (2021) e Macapá (2011).

Segundo o zoneamento em que está inserido e os parâmetros de ocupação estabelecidos, o conjunto se apresenta em desacordo com a legislação pertinente. Percebe-se, pela imagem, que boa parte de suas construções estão postas no perímetro que compete o Setor de Expansão Urbana (SEU). Portanto, dos 122 blocos de apartamentos de quatro pavimentos, apenas os locados bem na entrada do conjunto, cerca de quatro unidades, estão dentro dos parâmetros estabelecidos pelo plano diretor.

4.3.2.2 Infraestrutura Geral

O projeto urbanístico do habitacional previa a locação dos seguintes equipamentos urbanos: duas escolas de ensino fundamental, uma escola de ensino infantil, um centro integrado de segurança pública, um terminal de transporte público, unidade básica de saúde e dois centros de produção. Em sua inauguração, em 2014, no qual foram entregues para seus moradores 2.148 moradias, nenhum desses itens foi contemplado. A ocupação iniciou somente com um sistema de distribuição e

tratamento de água e esgoto, na época, inadequado, que já foi objeto de reforma para melhor atender a demanda do habitacional.

Segundo diagnóstico realizado pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINF) no ano de 2012, sobre demandas do “Macapaba fase I”, no entorno do complexo, só existiam quatro escolas, sendo uma escola estadual de 1º grau, uma escola estadual de Ensino Fundamental e EJA (Educação de Jovens e Adultos), uma Escola Estadual de Ensino fundamental e médio e uma escola de Educação Infantil (AMAPÁ, 2012). Nenhuma delas possuía oferta de vagas para a nova demanda. Em 2012, houve a inauguração do Instituto Federal do Amapá (IFAP) nas proximidades do conjunto.

Quanto aos serviços de saúde, foram identificados somente dois pontos de atendimento até então, uma Unidade Básica de Saúde no bairro Brasil Novo, e um Posto de Saúde da família no mesmo bairro (AMAPÁ, 2012). Cabe ressaltar que não existem hospitais nas proximidades, sendo o Hospital de Clínicas Doutor Alberto Lima a unidade mais próxima a 11,3 km de distância. Quanto à segurança pública, em 2013, foi instalada uma Unidade de Policiamento Comunitário na zona norte, com efetivo inicial de 26 policiais e oito guardas municipais, que serviria para atendimento de todos os bairros da área (SANTOS, 2017).

Apenas em 2018 foram inaugurados os primeiros itens da lista de demandas e contrapartidas, as escolas estaduais Prof. Antônio Munhoz - de ensino fundamental, médio e EJA - e Marly Maria e Souza e Silva, apenas de Ensino Fundamental. A escola municipal de ensino infantil (Creche) foi entregue somente no ano de 2020. O complexo de segurança proposto teve sua inauguração iniciada em dezembro de 2020 (com a UPC Macapaba) e ao longo de 2021 (CIOSP e Quartel do Corpo de Bombeiro). No tocante aos serviços de saúde, no final do ano de 2021, foi entregue a UBS Macapaba pela Prefeitura de Macapá.

Diante desse cenário, é visível o lapso temporal considerável entre a ocupação do complexo e o início da oferta de equipamentos públicos de educação, saúde e segurança à população. Foram necessários quatro anos até a implantação das primeiras unidades escolares e seis anos para equipamentos robustos de segurança pública. A alocação da população feita para um perímetro urbano distante do centro, com infraestrutura de apoio que não comportava a nova demanda emitente, impactou diretamente a qualidade de vida dos moradores do local, que vem padecendo ao longo dos anos com problemas relacionados ao atendimento de serviços públicos.

4.3.2.3 Avaliação de diretrizes de planejamento

Tendo em vista os apontamentos realizados e as discussões estabelecidas quanto ao planejamento das cidades e legislações pertinentes, materializou-se o seguinte quadro sumário de avaliação do conjunto em questão:

Quadro 7 - Avaliação das Diretrizes do Estatuto da Cidade Aplicadas ao Conjunto Macapaba

CRITÉRIOS	ATENDIMENTO
O conjunto promove à população acesso ao seu direito à moradia, saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer?	Parcialmente
O projeto foi elaborado por meio de processos de gestão democrática com a participação direta e ativa da população e de associações em sua formulação, execução e acompanhamento?	Parcialmente
Promove regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda?	Sim
Promove a redução de custos para legitimação do uso e ocupação do solo e aumenta a oferta de unidades habitacionais?	Sim
Está contemplado por cooperação entre governo estadual, municipal, iniciativa privada e setores da sociedade visando resultados mais eficientes?	Sim
Promove a universalização do direito à moradia digna e do cumprimento da função social da cidade?	Parcialmente

Fonte: Autora.

Com base na avaliação apresentada no quadro 7, aferiu-se que o Conjunto Macapaba atende parcialmente aos critérios do Estatuto da Cidade. Apesar de promover moradia digna, sua localização é um obstáculo para o acesso à infraestrutura urbana, transporte, trabalho e lazer. Muito já melhorou com a inauguração gradativa de equipamentos públicos urbanos e comunitários, mas a sua distância em relação ao centro e a área urbana em que se insere ainda se revelam como entraves para o deslocamento e acesso ao centro da cidade.

Ao analisar o planejamento feito para o conjunto habitacional Macapaba, observa-se que, em termos estruturais e físicos, o projeto foi pensado considerando a distância em relação ao centro e a falta de equipamentos urbanos que pudessem atender a demanda que viria. Todavia, o seu processo de implementação é muito longo, e a maturação do conjunto é demorada, o que resulta na parcialidade do atendimento das diretrizes preconizadas pelo Estatuto da Cidade.

Falha no item de gestão democrática por não ter sido percebida a participação ativa da população em seu processo de elaboração (projeto) e sua execução. Atende parcialmente ao critério por, no seu processo pós ocupação, contar com a maior integração da comunidade em ações relacionadas ao habitacional. Não foram identificados comitês ou organizações representantes da sociedade civil e dos futuros moradores do bairro que pudessem avaliar e fazer parte da concepção do habitacional. Isso implica diretamente a forma como é posto o projeto, as disposições de equipamentos feitas e da adaptação dos moradores do conjunto às novas moradias, bem como da população em geral e dos bairros de entorno quanto aos novos usos e fluxos do espaço.

A consolidação de um conjunto habitacional que tem uma população estimada de 31.000 habitantes (SANTOS; MOURA, 2021) é um projeto complexo para qualquer cidade, sobretudo uma cidade amazônica de porte médio como Macapá. Para tanto, o respeito a diretrizes e padrões existentes nas legislações, como o plano diretor municipal, é imprescindível não só para a qualidade do empreendimento em si, mas também para o desenvolvimento local sustentável da cidade.

A avaliação quanto o alinhamento com a legislação local foi consolidada no quadro 8 abaixo:

Quadro 8 - Avaliação das Diretrizes do Plano Diretor Aplicadas ao Conjunto Macapaba

CRITÉRIOS	ATENDIMENTO
Promove o acesso da população de baixa renda à moradia, por meio de mecanismos de financiamento de longo prazo para aquisição de imóvel ou locação social?	Sim
A Localização está compatível com as Áreas de Interesse Social previstas?	Não
A destinação do local é compatível com o regulamentado pelo zoneamento urbano?	Parcialmente
Promove moradias com boas condições estruturais de construção?	Sim
Promove acesso à infraestrutura de qualidade e equipamentos urbanos?	Sim
Promove acesso à lazer e trabalho?	Sim
Colabora para a preservação de áreas ambientais fragilizadas?	Parcialmente
Promove o uso habitacional em áreas consolidadas e melhor dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos?	Não
Contempla a participação popular na definição das ações, prioridades e no controle social da política habitacional?	Parcialmente

Fonte: Autora, 2022.

No geral, há um desalinho considerável entre o projeto e as diretrizes especificadas pelo Plano Diretor de Macapá. Não se encaixa dentro das áreas de

interesse social previstas e somente parte do conjunto está em uma zona urbana compatível com o uso. Colabora parcialmente com a preservação de áreas ambientalmente fragilizadas, por parte de sua população ser proveniente de áreas de ressaca, contudo não representou impacto significativo na redução da ocupação dessas áreas. E por fim, a participação popular foi registrada pontualmente em ações e planos previstos para o conjunto.

Apesar de atender aos critérios do Programa Habitacional em que está posto, deixa a desejar quanto ao respeito às diretrizes municipais estabelecidas, o que é de se estranhar, já que a aprovação da construção dessas iniciativas, obrigatoriamente, passa por uma análise técnica do órgão municipal responsável, qual seja, a atual Secretaria Municipal de Habitação e Ordenamento Urbano (SEMHO).

É possível que tal cenário seja reflexo do atropelo de processos para atendimento de interesses políticos que envolvem a entrega de um conjunto desse porte. Vale salientar que a inauguração das duas fases do habitacional, em 2014 e 2018, coincidem com anos eleitorais, sendo um bom instrumento de marketing político para os gestores estaduais e federais em exercício.

A sobreposição de interesses se revela um fator temerário para a qualidade das habitações, planejamento urbano eficiente e atendimento à função social da cidade. Logo, o fortalecimento dos processos de planejamento participativo pode ser apontado como item relevante para as próximas iniciativas habitacionais a serem propostas, uma vez que o diálogo entre gestão, técnicos, associações e população pode fazer diferença para que os processos se tornem mais transparentes, alinhados com as demandas existentes e menos suscetíveis a pressões políticas.

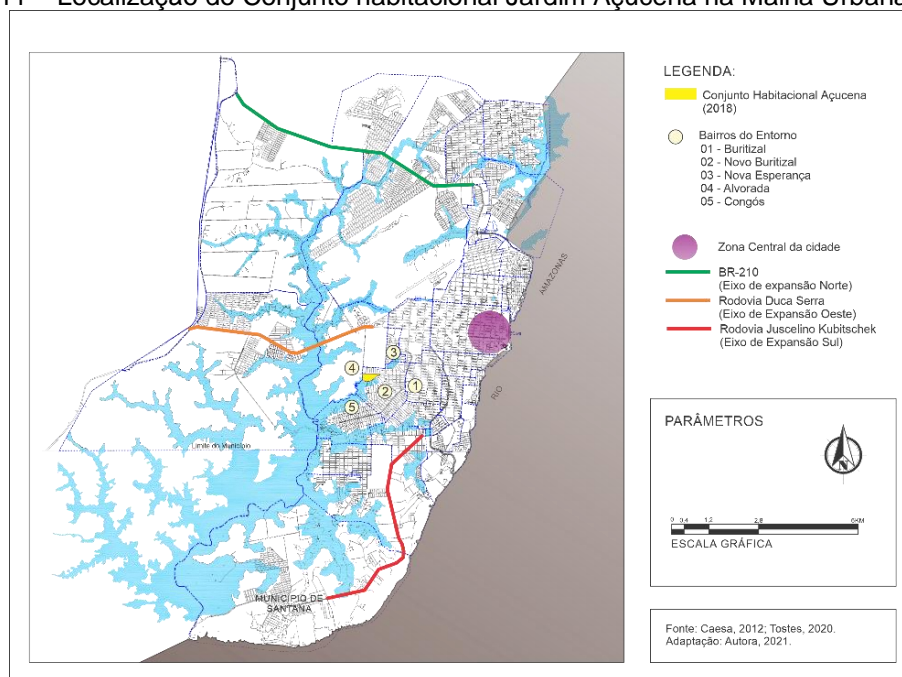
4.3.3 Conjunto Habitacional Jardim Açucena (2018)

4.3.3.1 Perfil do Conjunto

O Conjunto Habitacional Jardim Açucena é um empreendimento de iniciativa da Prefeitura Municipal de Macapá pertencente ao programa municipal “Morar Bem”,

direcionado à aquisição da casa própria para as famílias amapaenses, em conjunto com o Programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal. Está localizado na Zona Sul de Macapá, no bairro Novo Buritizal e circundado pelos bairros Buritizal, Nova Esperança, Congós e Alvorada (Mapa 11). Possui locação privilegiada na malha urbana, estando próximo ao centro e dentro de uma zona já consolidada e urbanizada.

Mapa 11 – Localização do Conjunto habitacional Jardim Açucena na Malha Urbana de Macapá



Fonte: Adaptado de CAESA (2012).

De acordo com o Edital de Seleção (MACAPÁ, 2015), o conjunto contempla 1.500 unidades habitacionais, tipo apartamento, composto por 75 blocos, cada um com cinco pavimentos e quatro apartamentos por andar, dotados de infraestrutura básica com vias asfaltadas, calçamentos, água encanada, esgoto sanitário, bem como áreas de lazer, centros comunitários e áreas destinadas a duas escolas.

O público-alvo do programa são famílias com rendimento mensal familiar de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais). Ao todo, foram destinadas 705 unidades às famílias que fizeram seu cadastramento no sistema de cadastro habitacional “Habit” (disponibilizado pela prefeitura, à época), 45 unidades para pessoas idosas, 45 unidades para pessoas com deficiência e 705 destinadas à demanda dirigida identificada pelo município de Macapá (casos de áreas de risco, sinistros e desastres naturais).

O habitacional Jardim Açucena, em síntese, possui o seguinte perfil:

Quadro 9 - Perfil do Conjunto Habitacional Açucena

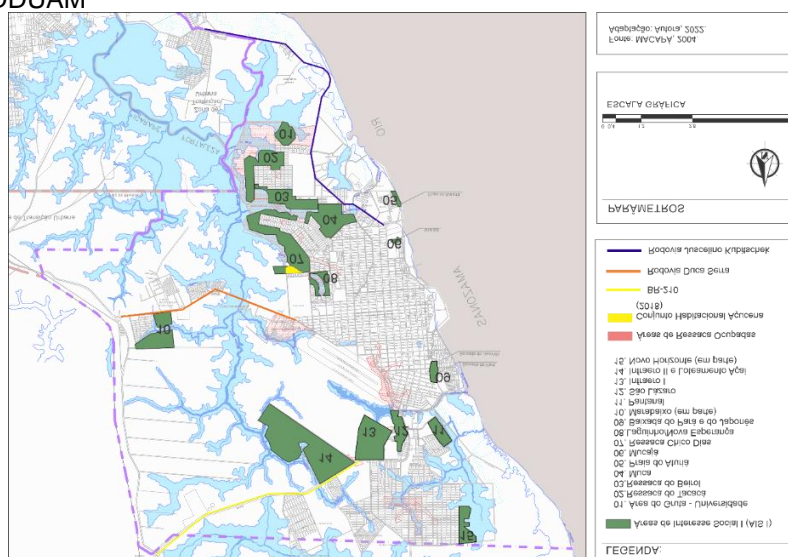
Início da Construção	Setembro de 2014
Ano de Inauguração	02 de Fevereiro de 2018
Investimento para Construção	93 Milhões de Reais
Entidades de Promoção	Prefeitura Municipal de Macapá e Governo Federal, através do programa MORAR BEM – Programa Minha, Casa Minha Vida
Fontes dos Recursos	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)
Construtora Responsável	Direcional Engenharia
Tipologia Construtiva	Edifícios Residenciais em Alvenaria
Número de Unidades Ofertadas	75 blocos, com 20 unidades cada, totalizando 1500 unidades habitacionais
Distância para o Centro	4,5km
Origem da População atendida	Cadastro geral e demanda dirigida
Perfil de renda dos moradores	Renda familiar até R\$ 1.600,00 – faixa I do PMCMV na época
População Estimada	6.300 habitantes

Fonte: Macapá (2013; 2015); Google Maps (2022); Macapá (2018).

A obra do conjunto foi realizada pela empresa Direcional Engenharia e financiada por recursos disponibilizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que possui a CEF como agente gestor e o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) como financiador. Quanto ao fator gestão democrática, não se teve notícias a respeito da participação ativa da população no processo de planejamento do projeto ou desenvolvimento da construção.

Avaliando os parâmetros definidos pelo plano diretor, o conjunto está estabelecido da seguinte forma em relação às Áreas de Interesse Social definidas pelo documento (Mapa 12):

Mapa 12 - Mapa de localização do Conjunto Jardim Açucena perante as AIS do PDDUAM

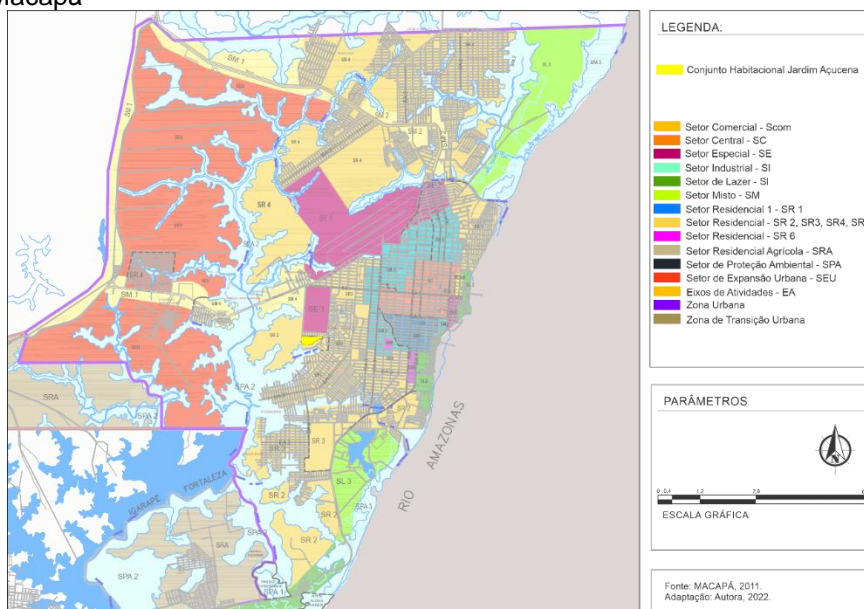


Fonte: Adaptado de Macapá, 2004.

O conjunto segue a delimitação feita pela prefeitura e está dentro de uma Área de Interesse Social estabelecida, o que é uma característica positiva para o empreendimento. Está localizado dentro da malha urbana em um trecho previsto para uso prioritário de implementação de programas habitacionais voltados à população de baixa renda. Seu terreno, de 97.773,40m², era uma área pertencente ao patrimônio estadual, onde funcionava a antiga usina de asfalto municipal (SILVA, 2017). A escolha do local, além de estratégica, atende aos critérios de planejamento estabelecidos e colabora para o crescimento sustentável da cidade.

Em relação ao zoneamento urbano definido pela Lei Complementar Nº 077/2011 – PMM, Anexo III, (vigente na época de planejamento do conjunto), está posto da seguinte forma (Mapa 13), no Setor Residencial 2:

Mapa 13 - Mapa de localização do Conjunto Jardim Açucena perante o Zoneamento Urbano de Macapá



Fonte: Adaptado de Macapá, 2011.

O Setor Residencial 2 (SR2) tem como diretrizes estabelecidas a implantação de uso residencial, atividades comerciais e de serviços de apoio à moradia com restrição às atividades que causem impactos ambientais. Permite os usos residencial uni e multifamiliar, comercial, industrial, de serviços e agrícola (exceto criação de aves e ovinos), de baixa densidade, e ocupação horizontal. O número máximo de pavimentos por edificação permitidos é de dois andares com altura máxima de gabarito de 8m.

Segundo o zoneamento e os parâmetros de ocupação citados, o conjunto não segue a legislação pertinente. Os edifícios construídos no perímetro possuem quatro pavimentos e ultrapassam o permitido pelo quadro de intensidade de ocupação do Plano Diretor. Mais uma vez é percebida uma falha na avaliação que é feita pela então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional (SEMDUH), responsável pela análise do projeto arquitetônico e urbanístico de construções na cidade de Macapá.

Outra questão pertinente é a locação do conjunto às margens de um Setor de Proteção Ambiental (SPA 2), correspondente às áreas de ressaca, de fragilidade ambiental, reservatório natural de águas, reguladora de níveis de água no perímetro urbano. É uma ocupação populacional considerável próxima a uma ressaca importante, Chico Dias (Figura 6), que a isola da paisagem urbana e compromete também sua função de regulação climática. Evidencia-se também que o Conjunto, apesar da proximidade com a ocupação informal da ressaca, não contemplou os moradores da Chico Dias. Isso indica que, por mais que tenha cumprido o seu papel em promover habitação para populações de baixa renda, não incentivou a desocupação da área de risco mais próxima da sua estrutura.

Figura 6 - Proximidade do Conjunto Habitacional Jardim Açucena com a ressaca Chico Dias



Fonte: Google Earth, 2012.

A locação do conjunto vai de encontro ao que é previsto nas disposições sobre o parcelamento do solo urbano, onde é determinado que sempre que possível deve ser evitada a fragmentação da cobertura vegetal em áreas de ressaca. Embora já

registre ocupação, a área de ressaca em questão fica sujeita a diversas pressões socioambientais que ao longo do tempo oferecem maior risco de maior degradação e um desafio para gestão municipal no sentido de garantir a preservação dessas áreas e a qualidade do ambiente urbano.

4.3.3.2 Infraestrutura Geral

O projeto urbanístico do conjunto foi modesto na implantação de equipamentos urbanos próxima às moradias. Houve a previsão apenas de centros comunitários e parques infantis em cada quadra, áreas de lazer com quadras para prática de atividades e áreas livres destinadas à construção de escolas. O desenho urbano interno do conjunto contempla arruamento com vias coletoras e avenidas, distribuídas de modo a atender as edificações a serem construídas. Também foi agraciado com projeto de drenagem de águas pluviais.

No Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos do empreendimento Jardim Açucena (MACAPÁ, 2013) é apontada a presença de vários equipamentos urbanos existentes em seu entorno compostos por: três escolas de ensino infantil, quatro escolas de Ensino Fundamental, 14 Escolas de Ensino Médio; três UBS (Conceição Rosa Moita, Raimundo Hozanan e Congós); um CRAS no bairro Nova Esperança para atendimento de assistência social. Quanto a equipamento de segurança, o mais próximo era a 8ª delegacia de polícia do São Lázaro, e o corpo de bombeiros estava localizado a 2 km do local. Quanto a todas as escolas, foi identificada a insuficiência da oferta por vagas que pudessem atingir a nova demanda habitacional, o que também ocorreu com a capacidade de atendimento das unidades de saúde básicas.

Mediante tal cenário, ainda em 2013, o diagnóstico apontou que, para que as demandas de serviços geradas pelo habitacional pudessem ser contempladas e a população obtivesse qualidade dos atendimentos, seriam necessárias as seguintes medidas:

- A. Construção, Equipamento e Manutenção de 02 CEI - Centro de Educação Infantil (Creche Tipo B padrão FNDE) com capacidade para atendimento de 393 crianças, sendo 0 a 3 anos e 4 a 6 anos incompletos, a operação será em dois turnos;
- B. Construção, Equipamento e Manutenção de 01 Escola de Ensino Fundamental com 12 salas e 01 Escola de Ensino Fundamental com 06 salas. As escolas terão capacidade para atender 1.296 crianças nos turnos manhã e tarde.
- C. Construção de 01 Escola de Ensino Médio com 04 salas e capacidade para atender até 432 alunos em três turnos;
- D. Construção, Equipamento e Manutenção de uma UBS com capacidade para atendimento de 8.000 pessoas/mês. (MACAPÁ, 2013).

Tais estruturas foram sendo consolidadas nos bairros do entorno do conjunto ao longo do tempo, mas não contempladas diretamente pelo projeto habitacional em si. Sabe-se que há urgência da provisão de moradias para suprir carências habitacional, mas parte da qualidade dessas unidades ofertadas perpassa também pelo atendimento básico de saúde, educação e serviços. Para a oferta de habitações de qualidade, é inerente o acesso conjunto a equipamentos urbanos que promovem o bem estar social.

4.3.3.3 Avaliação das Diretrizes de Planejamento

Com base nas reflexões desenvolvidas sobre o conjunto, materializou-se os quadros sumário de avaliação (quadro 10 e quadro 11), os quais revelam que o habitacional Jardim Açucena também não está totalmente alinhado com as diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano diretor para promoção de cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis. Os quadros apontam que a promoção de moradia digna vem sendo produzida com a preocupação primordial na unidade habitacional, sem sua plena integração com o meio urbano e ambiental. Nesse caso em específico, a localização do conjunto foi priorizada em detrimento da preservação de áreas ambientalmente fragilizada, apontando que outros critérios de planejamento têm sido priorizados em detrimento dos estabelecidos pelo Estatuto e Plano Diretor municipal.

Quadro 10 - Avaliação das Diretrizes do Estatuto da Cidade Aplicadas ao Conjunto Habitacional Jardim Açucena

CRITÉRIOS	ATENDIMENTO
O conjunto promove à população acesso ao seu direito à moradia, saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer?	Parcialmente
O projeto foi elaborado por meio de processos de gestão democrática com a participação direta e ativa da população e de associações em sua formulação, execução e acompanhamento?	Parcialmente
Promove regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda?	Parcialmente
Promove a redução de custos para legitimação do uso e ocupação do solo e aumenta a oferta de unidades habitacionais?	Sim
Está contemplado por cooperação entre governo estadual, municipal, iniciativa privada e setores da sociedade visando resultados mais eficientes?	Sim
Promove universalização do direito à moradia digna e do cumprimento da função social da cidade?	Parcialmente

Fonte: Autora.

Quanto aos critérios de avaliação, o acesso à infraestrutura e serviços é garantido por sua localização, mas o saneamento ambiental e preservação de áreas fragilizadas são comprometidos, ao ter sido construído às margens de uma área de ressaca. É perceptível a imposição de um modelo de urbanização, que tende a seguir uma lógica única de ocupação do espaço, que pouco se conecta com a peculiaridades hídricas e ambientais da cidade de Macapá.

Quanto ao segundo questionamento do quadro, o empreendimento deixa a desejar no tocante aos processos de gestão democrática e planejamento participativo debatidos anteriormente, ao não contemplar a sociedade civil como agente direto do planejamento pré-ocupação do espaço. Identificou-se registros do envolvimento da população a partir da implantação, construção e pós ocupação.

O conjunto promove a urbanização de uma área de expansão do bairro, pouco oportunizada anteriormente pelo poder público, e após sua consolidação vem atraindo novos investimentos para reforma e ampliação de equipamentos comunitários. Promove o aumento da oferta de unidades habitacionais, contudo quanto à regularização fundiária, percebe-se que não ainda não há a titularização dos apartamentos, processo que implica em alto custo cartorário.

O Jardim Açucena representa um contingente populacional considerável de 6.300 habitantes, inseridos em uma zona urbana amplamente ocupada e consolidada, o que impacta instantaneamente na vivência da comunidade de entorno. Isso compromete o uso da cidade não só para a população do conjunto, mas para todos

os bairros próximos, com o inchaço da malha urbana e estrangulamento de equipamentos públicos. Nesse caso, a cooperação entre governo estadual, municipal, iniciativa privada e setores da sociedade se torna fundamental para mitigar problemas e melhorar as condições de atendimento da população. Observa-se que há o planejamento de uma política habitacional de execução isolada, pouco atrelada à outras políticas de qualificação do ambiente urbano.

A avaliação do conjunto relacionada ao plano diretor municipal está posta da seguinte forma:

Quadro 11 - Avaliação das Diretrizes do Plano Diretor Aplicadas ao Conjunto Jardim Açucena

CRITÉRIOS	ATENDIMENTO
Promove o acesso da população de baixa renda à moradia, por meio de mecanismos de financiamento de longo prazo para aquisição de imóvel ou locação social?	Sim
A Localização está compatível com as Áreas de Interesse Social previstas?	Sim
A destinação do local é compatível com o regulamentado pelo zoneamento urbano?	Parcialmente
Promove moradias com boas condições estruturais de construção?	Sim
Promove acesso à infraestrutura de qualidade e equipamentos urbanos?	Parcialmente
Promove acesso à lazer e trabalho?	Sim
Colabora para a preservação de áreas ambientais fragilizadas?	Não
Promove o uso habitacional em áreas consolidadas e melhor dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos?	Sim
Contempla a participação popular na definição das ações, prioridades e no controle social da política habitacional?	Parcialmente

Fonte: Autora.

Se apresenta parcialmente fora dos parâmetros do plano diretor. No seu processo pré ocupação, foi considerado que atende parcialmente ao acesso à infraestrutura de qualidade e equipamentos urbanos, por ter sido contemplado em um perímetro urbano no qual os equipamentos públicos urbanos e comunitários, não teriam capacidade para absorver a nova demanda.

Apesar de estar localizado nas áreas de interesse social previstas, não respeita os parâmetros de intensidade de ocupação e compromete uma diretriz básica que diz respeito à preservação e proteção das áreas de ressaca. Além disso, fere as regras de gabarito para a zona em que está posto, e compromete a paisagem urbana e a integração da área de ressaca em seu limite com o espaço da cidade, seguindo um padrão de urbanização local que não se preocupa muito com a provisão de equipamentos sociais, preconizando o desenvolvimento urbano quantitativo e não qualitativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento e o planejamento das cidades sempre foram permeados pelas preocupações com a provisão de infraestrutura e atendimento das demandas emergentes da população. Neste contexto, a questão habitacional é fator determinante nas discussões sobre o planejamento urbano e políticas públicas, ao despontar como principal indutor do (des) ordenamento das malhas urbanas.

O planejamento, atrelado ao desenvolvimento local, promove diretrizes baseadas no capital social organizado em nível local, no qual os atores sociais e a institucionalidade da localidade impulsionam a criação de diferentes alternativas de atuação para a transformação dos espaços. Nas cidades, o planejamento das ações sob a perspectiva local pode impactar no sucesso das iniciativas implementadas para promoção de qualidade urbana, social e ambiental para sua população.

Alinhada a esses preceitos, em 2011, foi aprovada a lei do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que se tornou um marco histórico para o planejamento urbano brasileiro. O Estatuto regulamentou e estabeleceu mecanismos para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, mediante gestão democrática, a fim de corrigir distorções e problemas sociais inerentes ao crescimento das cidades. Dentre os diversos instrumentos de política urbana estabelecidos, destaca-se o Plano Diretor, que tem por finalidade garantir o direito à cidade sustentável através do ordenamento urbano e o direito à moradia.

Tomando como base de análise as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto das Cidades e pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Municipal foi feita a análise do caso macapaense, através dos Conjuntos Habitacionais Mucajá, Macapaba e Jardim Açucena. O estudo revelou que os conjuntos habitacionais não estão totalmente alinhados com as políticas de ordenamento urbano e social estabelecidas pela legislação.

O Conjunto Mucajá foi planejado para o atendimento da comunidade moradora da ocupação informal que havia nas proximidades. Ao ser inaugurado, não promoveu a desocupação total da área, por não atender a todas as famílias que ali habitavam. Isso aponta uma falha do planejamento ao não contemplar políticas de continuidade do reassentamento das famílias remanescentes. A permanência desses moradores impossibilitou a execução de um complexo de serviços e lazer projetado para o

espaço, comprometeu a oferta de mais equipamentos urbanos para a cidade e a longo prazo incidiu no retorno da ocupação informal da área.

No Conjunto Jardim Açucena foi identificada a extrema proximidade com áreas ambientalmente sensíveis, uma situação recorrente na malha urbana de Macapá. O Plano Diretor reconhece que as áreas de ressaca devem ser preservadas e recuperadas progressivamente com o reassentamento de famílias que as habitam, e proteção do cinturão formado por suas margens. Apesar do conjunto estar locado dentro de uma área de interesse social, essa localização conflita com a prioridade de preservação estabelecida pela legislação.

Outra questão no conjunto é que apesar de estar localizado em uma zona urbana provida de infraestrutura, o diagnóstico para elaboração do projeto já sinalizava que os equipamentos urbanos e de serviços existentes nas proximidades não comportariam a nova demanda estabelecida pela alocação de mais 6.300 moradores no bairro. Ainda assim, o conjunto foi projetado e inaugurado somente com os edifícios habitacionais, e o contingente de serviços estabelecido foi sendo mitigado ao longo do tempo. Os governos estão promovendo somente a casa, sem qualificar o ambiente urbano, invertendo processos e exigindo que o espaço seja adaptado depois que a demanda é instalada e não antes. Há, portanto, a materialização de um planejamento defasado mesmo antes de sua execução.

No Macapaba, acontece algo semelhante, porém em maiores proporções. O conjunto, que possui uma estimativa populacional de 31.000 pessoas, cria uma `cidade dentro da cidade` e foi inaugurado desprovido de qualquer equipamento urbano e comunitário, de transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população que recebeu as moradias. Apesar de estarem previstos equipamentos comunitários no planejamento inicial do habitacional, escolas, creches, unidades de saúde e de policiamento só foram inauguradas anos depois. Tal cenário cria uma anomalia na malha urbana da cidade e não promove o ordenamento urbano e o habitar qualificado para a população residente, mesmo em moradias novas.

Um ponto em comum dos conjuntos é o planejamento sob a perspectiva do máximo aproveitamento do lote, ou seja, com vistas à construção do maior número de unidades possível. Para tanto, desconsideraram parâmetros básicos contidos em normas que regem projetos arquitetônicos, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que estabelece o gabarito máximo previsto.

Outra questão relevante identificada em todos os habitacionais é a falta da gestão participativa dos planejamentos pré ocupação, o que pode ser um fator significativo para habitabilidade dos conjuntos e inserção urbana de qualidade. Como visto, é importante que os processos de planejamento participativo sejam fortalecidos, para que o diálogo entre gestão, técnicos, associações e população seja estabelecido e planejamento se torne mais efetivo no atendimento das demandas existentes e alinhado com a legislação pertinente.

Tendo em vista as situações apontadas, percebe-se um planejamento falho em todas as situações. As habitações sociais em Macapá pouco têm alcançado os ideais de promoção de moradia urbana qualificada e desenvolvimento da malha da cidade. Isso se revela na insatisfação dos moradores e em alguns casos até evasão dos apartamentos. Apesar do grande volume de habitações entregues, essa provisão em massa pouco tem contribuído para a redução do déficit habitacional do Estado, o que infere na manutenção da ocupação de áreas de ressaca e comprometimento dos sistemas hídricos naturais.

Além das falhas de planejamento apontadas, vale destacar que há outro fator que contribui para a manutenção dos índices deficitários. O panorama macapaense de provisão de moradias populares é majoritariamente voltado aos grandes projetos de construção de conjuntos residenciais, deixando outras ações previstas nas legislações, como a regularização fundiária e a requalificação de moradias existentes, fora das políticas públicas focais. Para que se atinja maior efetividade no atendimento do direito à moradia em políticas futuras, é válido o investimento paralelo nas três ações citadas, promovendo a qualificação das moradias em três linhas de frente distintas.

A não observância do Estatuto da Cidade e do plano diretor local tem comprometido diretamente os processos planejamento urbano realizados, e, conseqüentemente, o desenvolvimento local. Isso evidencia que as políticas habitacionais realizam a provisão de moradias, porém não garantem à população assistida qualidade de vida urbana e o real o direito à cidade sustentável.

As políticas habitacionais locais em seus primórdios sempre foram pautadas em loteamentos urbanos horizontais e não verticais. A nova lógica de ocupação da cidade verticalizada por iniciativa pública vem sendo estabelecida somente a partir de 2011 com a inauguração do Conjunto Mucajá, uma temporalidade recente e fora da realidade de planejamento do plano diretor de 2004, ainda vigente até o presente

momento. Isso reflete uma realidade amapaense, onde não há interesse em planejar ou atualizar planejamentos, reforçando o contexto de exploração e desenvolvimento tardio do Estado do Amapá.

A falta de atualização do planejamento urbano abre lacunas para a atuação de projetos de governo pautados na construção desses grandes conjuntos pouco alinhados com a legislação vigente. Além de terem se tornado um grande instrumento de marketing político, relevam-se como uma boa oportunidade para aquecimento do mercado imobiliário e de setores econômicos como construção civil.

Ao que tudo indica, as políticas de habitação têm sido tratadas como um negócio, quebrando a lógica do planejamento e comprometendo a qualificação do ambiente urbano. A verticalização da cidade e a construção dos conjuntos habitacionais tem sido feitas sem estrutura suficiente, atendendo a uma demanda reprimida de uma ocupação explosiva da malha urbana de Macapá.

A análise feita revela que boa parte dos planos existentes tem sido feitos para atender a exigências de programas nacionais e acesso a recursos, porém pouco utilizados na prática para o planejamento de políticas públicas e ordenamento urbano. Há um descaso com a atualização desses planos, o que aparentemente vem favorecendo a formulação de grandes políticas públicas, como os conjuntos habitacionais, para atendimento de interesses alheios ao real desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Enquanto essa realidade persistir, é difícil prever o futuro da habitação e da ocupação das áreas de ressaca em Macapá.

Em meio a esse problema, percebe-se o distanciamento da sociedade civil organizada dos processos de planejamento de políticas públicas habitacionais. O envolvimento dos diversos atores sociais junto a órgãos responsáveis faz-se absolutamente necessário para a mudança do cenário em questão. O fortalecimento do papel do cidadão é um caminho para que, aos poucos, a gestão das políticas públicas de torne mais democrática, permitindo maior cobrança da efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, atualização de planos e o vislumbre de um horizonte mais promissor para a diminuição de desigualdades e alcance na moradia digna, qualificada e o direito à cidade.

REFERÊNCIAS

AMADO, M. J. N. P. **O processo do planejamento urbano sustentável**, 2002, 259 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia do Ambiente na especialidade de Planejamento e Ordenamento do Território, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2002.

AMAPÁ. Instituto de Terras do Amapá. **Histórico dos loteamentos urbanos de jurisdição do Estado do Amapá**. Macapá: 2003.

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Infraestrutura. **Relatório de Diagnóstico de Demanda Macapaba**: Fase I: 2012.

ARAÚJO, A. N. S. M. de. Articulação entre o Conceito de Governança e as Funções de Planejamento e Controle na Gestão de Políticas Públicas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Painel 09/033**. Brasília: [s.n.], 2010. Disponível em: < <https://livrozilla.com/doc/390278/articula%C3%A7%C3%A3o-entre-o-conceito-de-governan%C3%A7a-e-as-fun%C3%A7%C3%B5es-de>>. Acesso em: 18 Abr. 2020.

AZEVEDO, N. T. da S. **Implantação da Habitação de Interesse Social Através do Programa Aceleração do Crescimento e PMCMV em Macapá-AP**: Implementação de uma creche e de um espaço multiuso no conjunto residencial Mucajá. 105 f. TCC (Graduação) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2016.

BAIA, R. T.; SANCHES, A. M. P. Evolução das ocupações das áreas de ressacas dos municípios de Macapá e Santana, no estado do amapá, no período de 2010 à 2020: aspectos espaciais, sociais, econômicos e ambientais. **Revista Multidisciplinar de Educação e Meio Ambiente**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 02, 2021. Disponível em: <<https://editoraime.com.br/revistas/index.php/rema/article/view/1680>>. Acesso em: 8 Jan. 2022.

BANCO Nacional da Habitação (BNH). In: **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC – FGV, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>>. Acesso em: 10 Mar.2020

BARCELLOS, P. F.; BARCELLOS, L. F. Planejamento urbano sob perspectiva sistêmica: considerações sobre a função social da propriedade e a preocupação ambiental. **Revista FAE**, vol. 7, n. 1, p. 129-137, 2004.

BARDET, G. **O urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990. (Coleção Ofício de Arte e Forma).

BARON, C. M. P. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs. **Tópos**, Presidente Prudente, v. 5, nº 2, p. 102-127, 2011.

BIJOS, P. R. S.; MACEDO, M. de R.; SANTOS, R. de C. L. F. dos. **Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017**. Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf>. Acesso em: 5 Mai. 2021.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. In: MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BONDUKI, N; ROSSETTO, R. O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. **Revista Trimestral de Debate da FASE**, Proposta nº116, pp.33-38, 2008.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 22, n. maio/jun 2009, p. 8-14, 2009. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 9 Out. 2020.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2017.

BORGES, Joamara Mota. **Políticas Habitacionais, Condições de Moradia, Identidade e Subjetividade no Programa Minha Casa, Minha Vida em Águas Lindas de Góias**, 2013, 134 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

BOTELHO, Lina Pereira. **Planejamento Urbano da cidade de Oiapoque a partir da tríplice aliança rio, rodovia e Fronteira**, 2017, 108 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 Mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001** (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 20 Mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm>. Acesso em: 2 Abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm>. Acesso em: 2 Abr. 2021.

BRASIL. MCID - MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos do Ministério das Cidades**: Política nacional de habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. MCID - MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gestão Ministro Alexandre Baldy**: junho/2018. Brasília. 6 ago. 2018. Apresentação em Slide Share. 50 slides color, Audiência pública na Comissão Permanente da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2018/06-06-18-audiencia-publica/apresentacao-ministerio-das-cidades/view>>. Acesso em: 8 Ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005)**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>>. Acesso em: 21 Dez. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. Lua Nova [online]. 1998, n.45, pp.49-95. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000300004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 11 Mar. 2019.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília: MEPF/INCRA/IICA, 1999. Disponível em: <<https://www.sigas.pe.gov.br/files/07212021030353-metodologia.de.planejamento.do.desenvolvimento.local.e.municipal.sustentavel.pdf>> . Acesso em: 10 Jun. 2020.

CAESA, Companhia de Água e Esgoto do Amapá. Mapa Geral da Cidade de Macapá, 2012.

CAIXA Econômica Federal. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CAIXA, 2012.

CARVALHO, Bianca Moro de. **Vivienda popular en el Amazonas brasileño**: El caso de las resacas en la ciudad de Macapá, 2015, 269 p. Tese (Doutorado) – Maestría y Doctorado en Urbanismo. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2015.

CASSILHA, Gilda A.; CASSILHA, Simone A. **Planejamento Urbano e Meio Ambiente**. Curitiba, PR: IESDE Brasil S.a., 2009

CASTRO, C. R. A.; NASCIMENTO JÚNIOR, A. F. O processo de Planejamento urbano e sua busca pelo resgate da qualidade ambiental da cidade. **Revista Hórus**, Ourinhos, v.1, n.1.2003, p.1-20.

CHOAY, F. **O urbanismo**: utopias e realidades, uma analogia. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992. 350p. (Coleção Estudos 67. Série Urbanismo).

CORDEIRO, K.; MATSUNAGA, M. Projetos habitacionais empreendidos pelo Poder Público em Macapá-AP: de 1943 a 2018. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ENANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais do XVIII ENANPUR**. Natal: Enanpur, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=996>>. Acesso em: 8 Nov. 2021.

DECARLI, N.; FERRAREZE FILHO, P. Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. **Senatus**: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008.

DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. Sao Paulo: Pini, 1990.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Imperatriz: Ed. Ética, 2016.

DUARTE, Fabio. **Planejamento Urbano**. Curitiba: Ibpex, 2007.

FARIA, L. R. de. Planejamento estratégico, estatuto da cidade e plano diretor: métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano. **Caminhos de Geografia**, [S. l.], v. 10, n. 32, 2009. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15866>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

FERRARI JÚNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Revista Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15-28, jun. 2004. Disponível em: <http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/especializacao/planejamento/arquivos/ferrari_junior_jose_carlos.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

FERREIRA, R. F. C. F. **Autogestão e Habitação: Entre a Utopia e o Mercado**, 2014, 219 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FERREIRA, S. D. *et al.* Habitar é mais que morar: o caso do Jardim Açucena na cidade de Macapá. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ENANPUR, v. 17, n.1, 2017, São Paulo. **Anais do XVII ENANPUR**. São Paulo: [s.n.], 2017. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2055/2034>>. Acesso em: 22 Jun. 2021.

FRANCO, A. de. **Capital Social: Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy**. Brasília: Instituto de Política/ Millennium, 2001.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. Relatório Técnico Final. 2ª Versão. 2018. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>. Acesso em: 14 Ago. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

GALINDO, M. C. da S.; *Elaboração do Plano Habitacional de Interesse Social: Possibilidades e Desafios na Participação Social no Município de Santana/AP*. **Revista de Administração Geral**. v.1, n.2, p.60-83. 2015.

GELPI, A. **A cidade comentada** [recurso eletrônico]: expressões urbanas e glossário em urbanismo / Adriana Gelpi, Rosa Maria Locatelli Kalil. – Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2016. 18.752 Kb ; PDF. – (Didática). Inclui bibliografia. Modo de acesso gratuito: ISBN 978-85-7515-915-6 (E-book).

GIRELLI, C.C. **Ocupações irregulares em áreas úmidas**: Análise da ocupação na ressaca Chico Dias e as consequências para o ambiente urbano, 2009, 122 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009.

GUERRA, P.; LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V. *Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: O Programa Minha Casa Minha Vida*. **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2234/1/TD_1886.pdf>. Acesso em: 5 Set. 2021.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo**. Tradução: Ivone salgado. Campinas: Papiros editora, 1990.

HARVEY, David. **A justiça e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.

HENRIQUE, Wendel. **O direito à natureza na cidade**. Salvador: EDUFBA, 2009.

HERMANY, R.; TOALDO, A. M. *A Cooperação entre os Entes Federados e Sociedade na Esfera Local enquanto Estratégia Eficaz de Gestão Democrática na saúde pública brasileira*. In: Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 12., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais dos Trabalhos**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <

<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13069/2283>>. Acesso em: 10 Nov. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico: 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 1991: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS)**. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais [e] Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>>. Acesso em: 5 Mai. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 6 Mai. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População estimada de Macapá/AP [2021]**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/macapa/panorama>>. Acesso em: 4 Jan. 2022.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. 2 ed. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

KRELL, A. **Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LAMAS, J. M. R. G. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbentian, 2004.

LE CORBUSIER. **A carta de Atenas [versão de Le Corbusier]**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: Hucitec, Edusp. 1993. (Estudos Urbanos 4. Série Arte e Vida Urbana 1).

LEME, M. C. da S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: **Urbanismo no Brasil: 1895-1965** [S.l.: s.n.], 1999.

LOPES, R. A **Cidade Intencional**: o Planejamento Estratégico de Cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MACAPÁ. **Lei complementar nº 026/2004-PMM**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da Macapá. Macapá: SEMDUH, 2004.

MACAPÁ. Prefeitura Municipal de Macapá. **Projeto Habitacional Mucajá**. Macapá. Março de 2012. Apresentação em Slide. 22 slides. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/18903297-Projeto-habitacional-mucaja.html>>. Acesso em: 10 Abr. 2020.

MACAPÁ. Prefeitura Municipal de Macapá. **Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos do Empreendimento Jardim Açucena**. Macapá: [S.l.], 2013.

MACAPÁ. Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho. **Edital de Seleção nº 002/2015-CGPMCMV/PMM**. Macapá: SEMAST, 2015.

MACAPÁ recebe 1,5 mil unidades do MCMV e R\$ 5,87 milhões do Cartão Reforma. **ABC Habitação**. Brasília: 2018. Disponível em: <<http://abc.habitacao.org.br/macapa-recebe-15-mil-unidades-do-mcmv-e-r-587-milhoes-do-cartao-reforma/>>. Acesso em: 10 Out. 2021.

MACAPÁ. Secretaria Municipal de Assistência Social e do Trabalho. **Edital de Seleção nº 001/2019-CGPMCMV/PMM**. Macapá: SEMAST, 2019.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Metropolização na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise (IPEA)**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em: 18 Ago. 2021.

MARTINS, R. D.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. de L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des) articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de**

Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 03, n. 44, p.559-90, maio-jun. 2010.

MARTINS, S. O urbanismo, esse (des)conhecido saber político. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, Recife, v. 3, p. 39-59, [S.I.], 2000.

MONTE-MÓR, R. L. M. As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (Org.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MORAES, Lúcia (Relatora). **Missão Norte**: Relatório da missão de investigação a Macapá. Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana. 23 e 24 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_dhescas_br/missao_2008_ap_amapa_moradia.pdf>. Acesso em: 18 Set. 2020.

MULS, Leonardo Marco. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. **Revista EconomiaA**, Brasília, v.9, n.1, p.1-21, jan/abr. 2008.

NUNES, L. M. dos S.; MENDES, E. de P. P. Políticas habitacionais no Brasil: as moradias populares e a formação socioespacial urbana. In: **Coletânea Interdisciplinar em Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação**, São Paulo, v. 1, p. 288-305, [S.I.], 2015.

OLIVEIRA, G. H. J. de. O Programa Minha Casa, Minha Vida, 2009-2014 e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais: impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. In: CUNHA FILHO, A. J. C. da *et al* (Org.). **Direito, instituições e políticas públicas: O papel do jusidealista na formação do estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 575-603.

PENNAFORT, H. **Barcellos**: Síntese de Dois Governos. Macapá: Mimeo, 1994.

PORTILHO, I. S. **Políticas de desenvolvimento urbano em espaços segregados: uma análise do PDSA na cidade de Macapá (AP)**, 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

PORTILHO, I. S. Áreas de Ressaca e Dinâmica Urbana em Macapá/AP. In: VI Seminário Latino-Americano de Geografia Física e II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física, 2010. [S.I.] Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010. Disponível em: <<https://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema4/ivone#:~:text=S%C3%A3o%20C3%A1reas%20encaixadas%20em%20terrenos,do%20ciclo%20sazonal%20das%20chuvas.>>. Acesso em: 11 Nov. 2021.

PUTNAM, R. D. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. Ed. Simon & Schuster, New York, 2000.

RODRIGUES, L. G. **O estigma do favelado: o caso do conjunto habitacional Mucajá, na cidade de Macapá-AP**, 2017, 185 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/32118>>. Acesso em: 2 Out. 2021.

ROLNIK, R. Morar, Atuar e Viver. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 9, [S.l.: s.n.], 1990. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/1990/03/06/planejamento-urbano-morar-atuar-e-viver/>>. Acesso em: 6 Jun. 2020.

ROLNIK, R (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SABOYA, R. Prefácio. In: MOUSSI, A. Q.; GOMES, D.; FARIAS, V.F (Org). **Estatuto da Cidade: Os Desafios da Cidade Justa**. Passo Fundo: Editora IMED, 2011.

SANTOS, A. M. S. P. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 54-94, 2006.

SANTOS, N. V. dos. **O direito à cidade e a política habitacional: análise do conjunto habitacional de moradia popular “Residencial Macapaba” na cidade de Macapá-AP**, 2017, 182 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

SANTOS, N. V. dos; MOURA, E. A. F. Conjunto habitacional Residencial Macapaba, na cidade Macapá-AP: direito à cidade? **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 24, n. 1, p. 183-203, jan-abr. 2021.

SILVA, E. A. C. **Quando a terra avança como mercadoria perde-se o valor de uso na cidade: regularização fundiária e a expansão urbana na cidade de Macapá – Amapá**, 2017, 195 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/330892>>. Acesso em: 3 set. 2021.

SITTE, C. **A Construção das Cidades segundo seus Princípios Artísticos**. Organização e Apresentação de Carlos Roberto Monteiro de Andrade, tradução de Ricardo Ferreira Henrique. São Paulo: Editora Ática, 1992.

SOARES, B.; AZEVEDO, F.; FIGUEIREDO, L.; SOUSA, R.; FONSECA, R.; SALGADO, V. Conjunto Residencial Jardim Açucena: Mudanças e impactos de sua implantação. In: 5º Fórum HABITAR 2019: Habitação e Desenvolvimento

Sustentável. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2019. Disponível em: <<http://www.even3.com.br/anais/forumhabitar2019>>. Acesso em: 10 Nov. 2021.

SOUSA, L. G. de. Discussão Sobre Desenvolvimento Local No Brasil. **Revista Desarrollo Local Sostenible**, [S.l.] v. 6. nº 16, Fev. 2013. Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/delos/17/desenvolvimento-local-brasil.pdf>>. Acesso em: 13 Out. 2021.

SOUZA, M. L. de; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. (Coleção Paradidáticos; série sociedade, espaço e tempo).

TAKIAMA, L. R. et. al. **Projeto zoneamento ecológico econômico urbano das áreas de ressacas de Macapá e Santana, Estado do Amapá**: relatório técnico final. Macapá: IEPA, 2012. 84 p

TOSTES, J. A. **Planos Diretores no Estado do Amapá**: Uma contribuição para o desenvolvimento regional. Macapá: J. A. Tostes. 2006.

TOSTES, J. A. **Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional**. Rio de Janeiro: Publit, 2012.

TOSTES, J. A; TAVARES, A.P.C. A evolução urbana de uma cidade no meio do mundo. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 01, n. 4, 2013, pp. 36-41.

TOSTES, J. A; LUZ, R. S. Planejamento urbano na cidade de Macapá: análise do projeto habitacional Macapaba. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, 3., 2014, São Paulo. **Anais do III ENANPARQ**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie; Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2014.

TOSTES, J. A. Análise da expansão e crescimento urbano da cidade de Macapá (1950-2018). **José Alberto Tostes** (Blog). 2019. Disponível em: <<https://josealbertostes.blogspot.com/2019/04/analise-da-expansao-e-crescimento.html>>. Acesso em: 8 Mar. 2020.

TOSTES, J. A. Bairros da cidade de Macapá [Mapa]. **José Alberto Tostes** (Blog). 2020. Disponível em: <<https://josealbertostes.blogspot.com/2020/10/bairros-da-cidade-de-macapa.html>>. Acesso em: 10 Dez. 2021.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E.

A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2002, 3ª edição. p.75-102.

VIEIRA, A. M. **O desenho urbano como estratégia no incremento da percepção de segurança no espaço público**, 2018, 88 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2018.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169- 243.