O PLANO DIRETOR E A CIDADE DE FATO: O CASO DE SANTARÉM-PA

Renato Freitas de Castro Leão
Graduação em andamento em Arquitetura e Urbanismo
Estudante
Universidade Federal do Pará (UFPA), Brasil
renato.leao@hotmail.com

Janete Marília Gentil Coimbra de Oliveira
Pós-Doutorado, Universidad de Barcelona
Geógrafa
Universidade Federal do Pará (UFPA), Brasil
jangencom@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Instrumentos jurídicos são de fundamental importância à atividade do planejamento urbano. A Constituição Federal, em seu artigo 182, determina que a política de desenvolvimento urbano deva ter suas diretrizes fixadas em lei. Dentre estes diversos instrumentos jurídicos, seu maior representante é, sem dúvida, o Plano Diretor.

Segundo Villaça (2005), a idéia de elaboração de Planos Diretores Municipais deriva de inspiração francesa, de 1930, com a elaboração do Plano Agache para o Rio de Janeiro, jamais sequer traduzido ao português. A idéia do Plano Diretor, no entanto, se disseminou intensamente para outras cidades brasileiras, como São Paulo e Recife, ganhando imenso prestígio da imprensa, das elites, e, obviamente, dos Governos.

Maricato (2005), no entanto, faz posicionamento crítico em relação aos Planos Diretores, afirmando que vêm seguindo uma tradição de inspirações européias que ignoram a condição brasileira de não aplicação das leis, não consideram a dominação de classes histórica e crônica da sociedade brasileira.

Com a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, municípios com população superior a 20.000 habitantes estavam com dever de elaborar Planos Diretores. Dentre estes, o município paraense de Santarém, então com 262.538 habitantes (IBGE, 2000).

Em 2006, foi aprovado o Plano Diretor do Município de Santarém, propondo-se a ser instrumento de ordenação territorial, urbanização, definidor

de diretrizes e políticas governamentais. Nasceu com as expectativas já citadas por Villaça (2005).

Esta pesquisa, em andamento, tem o objetivo de relacionar o caso do Município de Santarém e seu Plano Diretor às idéias de inconsistência e incoerência dos Planos Diretores em relação às cidades como elas de fato são, conforme presente na literatura sobre o tema.

Para atingir sua finalidade, o presente estudo analisará os bairros Área Verde e Pérola do Maicá através de levantamentos bibliográficos e fotográficos, revelará a relação existente entre a forma como são definidos no Plano Diretor e a forma que verdadeiramente apresentam, especialmente no que diz respeito à sua classificação como espaços urbanos ou rurais. Para que se possa realizar uma comparação entre o PDU de Santarém e a realidade do município, serão realizadas análises em três etapas.

O PLANO DIRETOR EM UMA ABORDAGEM CRÍTICA

O Plano Diretor é, segundo a Constituição Federal, o *"instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana".* Complementarmente, a Associação Brasileira de Normas Técnicas, em sua NBR 12267, que trata das normas para elaboração de plano diretor, o define também como

> [...] instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados, tendo em vista o pleno desenvolvimento da função social da cidade, ou seja, as plenas condições para a produção, comércio, serviços e realização dos direitos dos cidadãos, como o direito à saúde, saneamento básico, educação, trabalho, moradia, transporte coletivo, segurança, informação, lazer, qualidade ambiental e participação no planejamento (p. 1).

É notado, portanto, que as instrumentalizações legais e regulamentares afirmam e reiteram uma vital importância na elaboração dos Planos, e, por conseguinte, reforçam as esperanças, frustradas ou não, em um acreditado poder miraculoso de reparar as enfermidades crônicas mais profundas das cidades brasileiras.

Villaça (2005), no entanto, questiona o poder conferido aos Planos Diretores. Segundo ele, estes planos constituem não mais que princípios,

objetivos e diretrizes gerais, um discurso vazio, inócuo. O autor cita o Plano Diretor paulistano, que previa a transformação dos vales dos córregos, de favelas a parques lineares, sendo que, anteriormente ao Plano Diretor, a Lei Federal n°. 6.766 de 19 de dezembro de 1979 já dispunha sobre reserva de faixa *non aedificandi* de 15 metros a cada margem de cursos d'água, vias e outros. Portanto, se com esta lei, as determinações não foram obedecidas, por que a elaboração de um Plano Diretor seria agora capaz de se fazer ouvir?

Há um ponto comum entre Villaça (2005) e Maricato (2005) no que diz respeito à idéia de Tecnocracia. Villaça (2005) classifica os Planos Diretores como extremamente técnicos, definidores de diretrizes e objetivos. Maricato (2005), apesar de não utilizar o termo tecnocracia, afirma que os Planos Diretores geram imensas listas de questões técnicas, indagando ela, por exemplo, como estaria a demanda de habitação social dentro desta tão grande lista técnica. A autora propõe que as lideranças sociais conheçam as questões técnicas para saber quando estas questões cobrem injustiças. Ou seja, a autora sugere que o Plano Diretor, em seu tecnicismo, pode encobrir injustiças.

Villaça (2005) faz críticas firmes em relação ao Plano Diretor e o mercado imobiliário. Segundo ele, não são interessantes ao mercado todas as limitações que deveriam estar dispostas nos texto dos Planos. O mercado aceita basicamente o coeficiente de aproveitamento máximo, não permitindo outras coerções à sua expansão, e por isso, tem interesses de que o Plano Diretor não seja nada além de um texto de uma série de princípios gerais, diretrizes, políticas e objetivos, todos vazios e inócuos.

FORMAÇÃO E OCUPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

O início da colonização da Amazônia remonta ao ano de 1616, quando da fundação da cidade de Belém, na Baía do Guajará, a partir da qual diversas explorações fluviais partiram em direção ao interior, pelo Rio Amazonas e afluentes, buscando marcar a presença militar por meio de fortificações, estabelecer missões religiosas (em especial as jesuíticas), e explorar as chamadas "drogas do sertão". Portanto, ao longo do Rio Amazonas e seus afluentes, foram fundados diversos núcleos, dentre eles o correspondente ao

atual município de Santarém, cuja fundação, em 1661 marcou o início da ocupação da região do Baixo Amazonas (RAMOS, 2004).

Diversos fatores foram fundamentais à implantação e consolidação de um espaço urbano em Santarém. O primeiro foi, sem dúvida, o extrativismo vegetal, iniciado com a exploração das drogas do sertão, e, posteriormente, a exploração da borracha. A região de Santarém não era grande produtora de borracha, sendo que sua extração trouxe prosperidade ao município por sua localização privilegiada entre os centros Manaus e Belém, consistindo em um importante entreposto comercial.

A chamada “febre do ouro”, década de 1960, atraiu para a região do Tapajós um grande número de migrantes, especialmente de origem nordestina. Com o declínio da extração do ouro na região, Santarém passou a abrigar o contingente de garimpeiros então desempregados, mão-de-obra desqualificada não valorizada pelo mercado de trabalho urbano, o que reforçou graves problemas sociais, como o desemprego, déficit habitacional, favelização, dentre outros.

Na década de 1960, o Governo Militar iniciou a construção da Hidrelétrica de Curuá-Una, na porção leste do município, à qual foi implantada uma rodovia, a PA-370 (Santarém-Curuá-Una). Na década de 1970, foi construída a rodovia Cuiabá-Santarém, a BR-163, com o intuito de integrar física e economicamente a Amazônia ao Centro-Sul do país. Já na década de 1980, juntamente ao Aeroporto, foi construído um importante corredor, a Avenida Fernando Guilhon, conhecida como Santarém-Aeroporto.

Através destes três vetores rodoviários, a PA-370, a BR-163 e a Avenida Fernando Guilhon, a expansão urbana se orientou. Expansão que estava, antes da construção das rodovias, limitada pelos igarapés do Urumary, a leste, e Irurá/Mapiri, a oeste. (OLIVEIRA, 2008).

A figura 1, abaixo, revela a expansão urbana de Santarém entre 1940 e 2002.

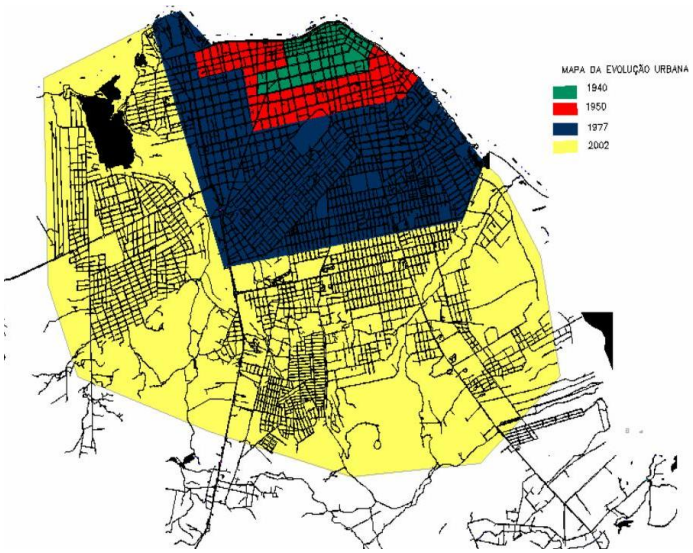

Figura 1. Mapa da expansão urbana de Santarém de 1940 a 2002. Fonte: RAMOS, 2004.

Segundo IBGE (2000), a população de Santarém, em 50 anos, teve um aumento significativo. Estes dados revelaram uma inversão importante no que diz respeito às populações urbanas e rurais no município, ocorrendo um aumento da população urbana de 23,34% para 71%, e de 76,66% para 29% da população residente nas áreas rurais.

A expansão urbana de Santarém, no entanto, não foi acompanhada por um real planejamento, dando origem a ocupações irregulares, núcleos que nasceram e cresceram sem assistência do poder público e com profunda carência de infra-estrutura, seja de equipamentos urbanos, seja de saneamento, como os bairros da Área Verde e Pérola do Maicá, onde, em pesquisa de campo, verificou-se pavimentação precária, crescimento de arbustos em direção à via e, em alguns pontos, a existência de postes de distribuição de energia elétrica improvisados com toras de madeira, o que pode indicar a hipótese de um sistema de distribuição de energia bastante precário, ou sustentar a hipótese de uma distribuição clandestina. Com efeito, as duas hipóteses revelam a ausência do poder público no controle e organização da ocupação destas e outras áreas semelhantes.

Alguns destes espaços periféricos são oriundos de antigas ocupações rurais e consistem, hoje, em espaços híbridos dentro no município, onde se constata uma população que exerce atividades tipicamente rurais, como agricultura e pesca, mas que circulam, comercializam, convivem no espaço urbano. Nos bairros às proximidades do Lago Maicá, como Área Verde e

Pérola do Maicá, há uma mescla entre o urbano e o rural. Nestes bairros, atividades como a pesca reforçam as características rurais originais dos moradores que “deixaram” de ser “rurais” e são agora “urbanos”.

O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM

Com o dito intuito de ordenar o crescimento do espaço urbano de Santarém, houve a criação de diversos instrumentos legais, que, no entanto, foram levados com descaso, não se fizeram ouvir, foram tratados com apatia. Dentre estes instrumentos legais, destaca-se o Plano de Desenvolvimento Urbano (1974) e as diversas outras leis criadas a partir dele. Este plano incluía, por exemplo, um planejamento que previa um distrito industrial, que, atualmente, está “*tomado por habitações, sem nenhum planejamento ou definição urbanística*”. (RAMOS, 2004)

Já no ano de 2001, a Lei Federal n° 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades, determinou que todas as cidades com população superior a 20.000 habitantes teriam, por obrigação, de elaborar a Lei municipal denominada Plano Diretor, ou seja, o município de Santarém, então com 262.538 habitantes (IBGE, 2000), estava enquadrado nesta obrigatoriedade.

Segundo o Estatuto das Cidades, Plano Diretor é o “*instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*” e

> Art. 42. [...] deverá conter no mínimo:
> I. a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5° desta Lei;
> II. disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
> III. sistema de acompanhamento e controle.

Os artigos 25, 28, 29, 32 e 35 do Estatuto das Cidades tratam, respectivamente, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, da determinação das áreas passíveis de alteração de uso do solo mediante pagamento, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir.

O artigo 50 do Estatuto das Cidades determinou que os municípios enquadrados na obrigatoriedade de elaboração e aprovação de Planos

Diretores deveriam fazê-lo no prazo de cinco anos, portanto, até o ano de 2006.

O Plano Diretor do Município de Santarém foi aprovado em 29 de dezembro de 2006, através da Lei n°18.051 de 29 de dezembro de 2006. O PDU de Santarém se define como o instrumento estratégico da política de desenvolvimento sustentável do Município e estabelece como um de seus objetivos o desenvolvimento da função sócio-econômico-ambiental da propriedade como garantia de bem-estar aos munícipes.

O Plano Diretor do Município de Santarém está dividido em seis títulos, dentre os quais, este estudo trabalhará apenas com os concernentes à Organização do Município (Título III) e aos Instrumentos da Política Municipal (Título IV).

1. Da organização do município

O PDU de Santarém divide o território do município em três classes: Zona Urbana, Zona de Expansão Urbana e Zona Rural. Basicamente, define a zona urbana como as áreas já urbanizadas ou em vias de ocupação, a zona de expansão urbana como as áreas disponíveis para continuação da expansão, e a zona rural como o restante do município, conforme figuras 2 e 3, a seguir, que representam em magenta, a zona urbana, e em amarelo, a zona de expansão urbana.

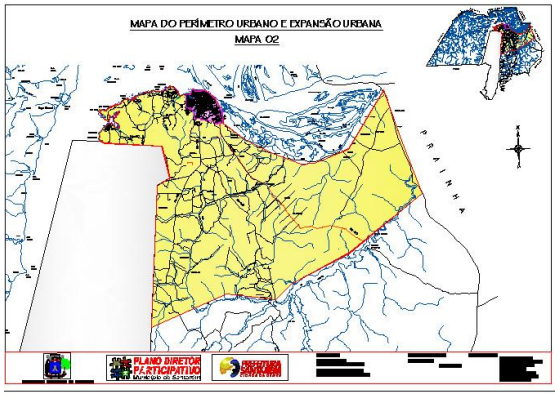

Figura 2: Zonas Urbana, de Expansão Urbana e Rural. Fonte:CDU/PMS, 2009

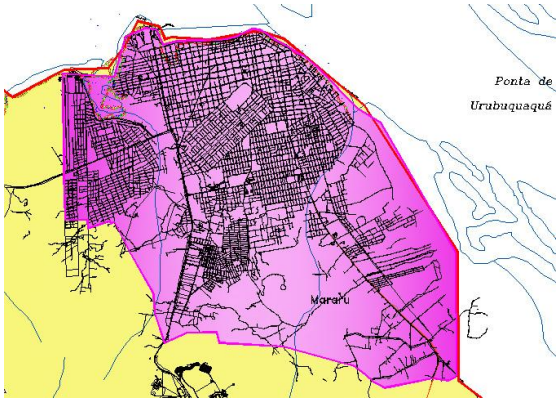

Figura 3: Zona Urbana. Fonte: CDU/PMS, 2009.

É interessante notar que o Plano Diretor do Município de Santarém, ao tratar da criação de novos bairros, a restringe a áreas que possuam um mínimo de três equipamentos urbanos em funcionamento, demarcação dos lotes, abertura de vias de forma alinhada e aprovada por setor competente da Prefeitura, e 70% da área urbanizada e construída. Trata-se, portanto, de uma grande incoerência, já que os requisitos exigidos para a criação de novos bairros não estão presentes nos bairros já existentes, definidos legalmente como bairros, como urbanos.

Esta incoerência é evidente nos bairros da Área Verde e Pérola do Maicá, definidos no artigo 118 do Plano Diretor do Município de Santarém como dois dos 48 bairros da zona urbana, apresentando, no entanto, uma série de deficiências e mazelas já expostas anteriormente.

Não obstante, estes bairros apresentam características fortes de ruralidade que, facilmente, os distanciam das características e da imagem do urbano.

O bairro Pérola do Maicá, citado anteriormente como um espaço híbrido, possui um pequeno igarapé utilizado pelos pescadores residentes no bairro como um porto para dar suporte à atividade pesqueira realizada no Lago do Maicá. Este local recebe o nome de Porto do Pescador. Este bairro, no entanto, é considerado área urbana na legislação municipal, o que talvez se justifique pela malha viária integrada – com infra-estrutura ou não – ao centro da cidade. Ver figuras a seguir:

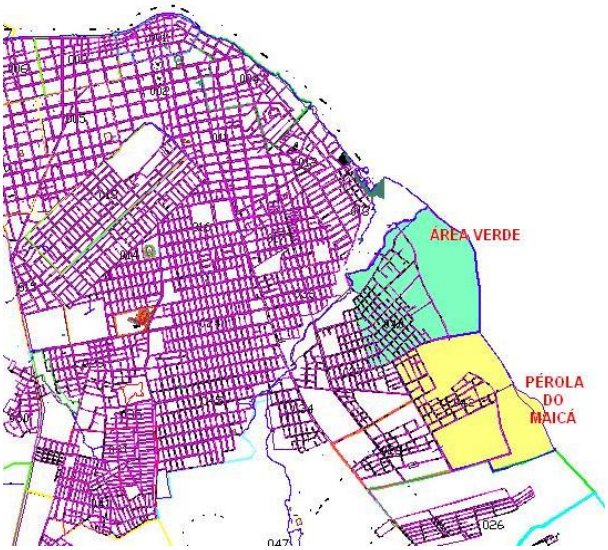

Figura 4: Integração da malha urbana dos bairros Área Verde e Pérola do Maicá ao centro de Santarém. Fonte: CDU/PMS, 2009

Figura 5: Porto do Pescador, no bairro Pérola do Maicá. Fonte: Pesquisa de campo

Figura 6: Criação de animais no bairro Pérola do Maicá. Fonte: Pesquisa de campo

Exemplo semelhante da integração das atividades rurais e urbanas dentro do espaço considerado urbano acontece no bairro Área Verde. Em visita realizada no bairro, uma moradora chamada D. Conceição revelou que possui uma horta, onde produz alface, couve, cebolinha, coentro, chicória, e que os vende na feira da cidade. No mesmo bairro, um morador capixaba, Seu Jaime, relatou que produz acerola em seu terreno, utilizando mão-de-obra familiar, e a vende inclusive às grandes redes de supermercado de Santarém. É evidente, portanto, que a população do bairro da Área Verde, apesar de conviver diretamente com o espaço urbano, subsiste através de atividades tipicamente rurais. O bairro Área Verde possui inclusive um Sindicato de Trabalhadores rurais, que informou que o bairro, juridicamente considerado urbano, possui um cinturão verde. As figuras a seguir, obtidas durante pesquisa de campo, revelam algumas destas atividades rurais.

Figura 7: Hortas no bairro Área Verde. Fonte: Pesquisa de campo

Figura 8: Criação de animais em lote da Área Verde. Fonte: Pesquisa de campo

Sposito (2006) defende uma posição que possivelmente explica a incoerência entre a relação urbano/rural no texto da lei e a relação urbano/rural de fato. Segundo a autora, cabe aos proprietários fundiários e aos incorporadores a transformação das áreas rurais em áreas urbanas, inicialmente no plano jurídico. A incorporação de terras rurais ao espaço urbano é de grande interesse do mercado imobiliário, pois possibilitam a ampliação da renda da terra. A terra é a matéria-prima do mercado imobiliário, e o loteamento é a forma de obtê-la, beneficiá-la, aumentando a produtividade e gerando cada vez mais lucros.

Para que os loteamentos urbanos de áreas anteriormente rurais possam acontecer, há que se obedecer a uma legislação em vigor. No caso de Santarém, o Plano Diretor, através de suas incoerências no que diz respeito à diferenciação rural/urbano, é exemplo de legislação que cria precedentes a estas incorporações.

Outra possível justificativa para tal incoerência seja a simples dificuldade de compreender e demarcar o que são o espaço rural e o urbano, possivelmente por estes bairros serem áreas onde ocorre a chamada urbanização extensiva, definida por Monte-Mór (1994) como a urbanização que se estende para além das cidades, inclusive virtualmente, o que permite que áreas periféricas estejam, por integradas à urbanidade, integradas também ao tecido urbano. Com efeito, Sposito (2006) afirma que as cidades têm incorporado terras rurais sem convertê-las em solos de uso e ocupação urbanos.

Vale ressaltar que o Plano Diretor do Município de Santarém enquadra o bairro Área Verde como uma das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), destinadas à recuperação urbanística, regularização fundiária e produção de habitações de interesse social, além da provisão de equipamentos urbanos.

2. Dos Instrumentos da Política Municipal

O Plano Diretor do Município de Santarém determina que a zona urbana do município, o que inclui os anteriormente citados Área Verde e Pérola do Maicá, estão sujeitos a parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, especificando que 1) solos urbanos com área igual ou superior a 1.000m², sem

edificação ou fechamento, são considerados não edificados; 2) solos urbanos cuja área não esteja utilizada a no mínimo 50% são considerados subutilizados.

Os proprietários de imóveis não edificados ou subutilizados serão notificados a protocolar em órgão municipal, no prazo de um ano, um projeto para edificação ou utilização de seu terreno, devendo iniciar as obras até seis meses após a aprovação do projeto. Caso não sejam cumpridas as determinações já citadas, o Município aplicará IPTU progressivo no tempo, até que seja protocolado o projeto, durante cinco anos. Não havendo, neste prazo cumprimento da obrigação de edificar ou utilizar, o Municipio poderá desapropriar o imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

É importante ressaltar que estes instrumentos são aplicados na zona urbana, portanto, os bairros de atividades tipicamente rurais, como Área Verde e Pérola do Maicá, estão sujeitos a todos eles. Ou seja, ao classificar juridicamente estes bairros como urbanos, o Plano Diretor não só dá premissas para edificação e utilização, como as obriga, estimulando a chegada do mercado imobiliário nestas áreas. E, antes que este mercado até ali se expanda, tais áreas são fonte de tributação aos cofres públicos.

Seria radical, no entanto, apontar o Plano Diretor do Município de Santarém como um instrumento de total submissão às pretensões do mercado imobiliário. Esta Lei apresenta também, como determinado pelo Estatuto das Cidades, algumas medidas de controle de aproveitamento do solo urbano. O Plano Diretor afirma que será aplicado um coeficiente de aproveitamento básico (área edificável/área do terreno) único para toda a zona urbana, embora não especifique seu valor. Os proprietários que desejarem obter um coeficiente de aproveitamento acima do valor determinado poderão fazê-lo mediante pagamento, o que é chamado de outorga onerosa do direito de construir.

CONCLUSÃO

A pesquisa realizada até o momento revela, portanto, que o Plano Diretor do Município de Santarém encontrou sérias dificuldades em sua elaboração, especialmente no que diz respeito à delimitação dos espaços urbanos e rurais do município. Estas dificuldades resultaram em

incompatibilidades entre o texto da lei e o que de fato está presente, especialmente, nos espaços periféricos de Santarém. Os bairros de Área Verde e Pérola do Maicá, abordados nesta pesquisa, revelaram estas incoerências.

Estas contradições são fruto das próprias complexidades observadas nos bairros em questão, como a urbanização extensiva, que espraiou as características urbanas em direção a estas áreas anteriormente rurais, conferindo-lhes um aspecto híbrido entre a urbanidade e a ruralidade. O corpo técnico, com suas limitações, não soube lidar com essas complexidades, esbarrou neste obstáculo conceitual e acabou por cair nestas contradições.

Não obstante, a literatura substancia a idéia de que certos elementos do Plano Diretor do Município de Santarém possam ter sido direcionados a um favorecimento à expansão do mercado imobiliário, fato este já verificado em experiências de Planos Diretores em outras cidades brasileiras.

Este estudo, portanto, confirma as incoerências entre o Plano Diretor do Município de Santarém e a Santarém de fato, sejam elas frutos de interesses além do social ou de limitações técnicas. Ambas as possibilidades, com efeito, revelam as fragilidades deste instrumento, tido hoje como um dos pilares do planejamento urbano no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jul. 2001.

MARICATO, E. T. M. O que esperar dos Planos Diretores. **Rede Plano Diretor**, Ministério das Cidades, v. 1, p.inicial 1, p.final 3, out. 2005.

MONTE-MÓR, R. L. 1994. **Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental**. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (org) *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur.

OLIVEIRA, J. M. G. C. de. **Expansão urbana e periferização de Santarém-PA, Brasil: questões para o planejamento urbano**. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008 http://www.ub.es/geocrit/-xcol/268.htm

RAMOS, J. R. B. **A Urbanização de Santarém e a Preservação Ambiental do Lago do Mapiri: um estudo de caso**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 117 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional Urbano), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SANTARÉM. Lei nº 18.051, de 29 de dezembro de 2006. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Santarém. **Diário Oficial do Município de Santarém.** Santarém, PA, 29 dez. 2006.

SPOSITO, M. E. B. **A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade**. In SPOSITO, M. E. B; WHITACKER. A. M. (Orgs.).Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 111-130

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, agosto de 2005; disponível em http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf.