

**SEMÍRAMES SILVA DA SILVA**

**POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL:  
ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO,  
NA GESTÃO DO MUNICÍPIO DE BELTERRA – PARÁ.**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará. Área de concentração: Gestão Ambiental-Desenvolvimento territorial e ações públicas locais.

BELÉM  
2012

SEMÍRAMES SILVA DA SILVA

**POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL:  
ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO,  
NA GESTÃO DO MUNICÍPIO DE BELTERRA – PARÁ.**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia. Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará. Área de concentração: Gestão Ambiental - Desenvolvimento territorial e ações públicas locais. Orientador Prof. Dr. Armin Mathis

**Defendido e aprovado em: 21 / 03 / 2012**

**Conceito: APROVADA**

**Banca examinadora:**

---

**Prof. Dr. Armin Mathis - Orientador**

Doutor em Ciências Políticas - Freie Universitat Berlin, F.U.B., Alemanha.  
NUMA - Universidade Federal do Pará

---

**Prof<sup>a</sup> Dra. Maria de Nazaré Ângelo Mendes - Examinadora Interna**

Doutor em História Agrária - École des Hautes Études en Sciences Sociales, EHESS, França. Prof<sup>a</sup>. NUMA - Universidade Federal do Pará.

---

**Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho - Examinador Externo.**

Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – UFPA.  
Coordenador Administrativo da Escola do Legislativo do Estado do Pará.  
Professor Titular IV do Mestrado em Administração da Universidade da Amazônia.

BELÉM  
2012

Aos meus avós (in memorian), Arthur e  
Olgarina;

Aos meus pais, Reinaldo Carvalho e  
Teresinha Silva;

Ao meu filho amado, Gabriel Lobato;

Aos meus Irmãos, Antônio Gustavo,  
Arthur Neto, Luísa, Ana Laura e sobrinhos  
Gabriela, Kenny e Kevin;

A todos os atores diretamente envolvidos na elaboração e implementação da Política de Desenvolvimento Municipal que de alguma forma, auxiliaram como facilitadores e/ou articuladores de um processo ainda que embrionário no desenvolvimento e fortalecimento institucional, através da elaboração do Plano Diretor Municipal de Belterra, bem como, de seus Planos Setoriais, e que tem demonstrado abertura e boa vontade para a construção da cultura da participação popular, em busca de melhor qualidade de vida e da conquista da ampliação do direito de participar e decidir sobre a gestão ambiental urbana do seu local de viver.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus e querido Jesus, se não fosse o derramar de suas bênçãos sobre mim, não teria alcançado tão gloriosa vitória, pois o caminhar pelo curso de mestrado foi em muitos momentos uma grande provação, o que me faz agradecer cada dia desse um ano e meio, que foi como pastilhas ou pedrinhas coloridas que criaram este tão perfeito mosaico. Obrigada, por me dar forças para não desistir da grande obra que me ajudastes a construir.

Ao meu orientador, Prof. Dr. **Armin Mathis**, pelas contribuições para realização desse trabalho, pela sua paciência e transparência, e pelo apoio ao longo da caminhada durante o curso.

A todos os professores do PPGEDAM com os quais interagi no decorrer do curso, nas aulas, seminários e viagens de estudo técnicos; em particular aos professores, **Gilberto de Miranda Rocha, Luciana Fonseca, Mário Vasconcelos e Sérgio Morais**, pela perspicácia de suas análises e pelas sugestões e críticas construtivas durante nosso processo de aperfeiçoamento intelectual nas temáticas do desenvolvimento local, direito ambiental, políticas públicas e governança.

Ao professor do NAEA, **Josep Pont Vidal**, com o qual interagi e aprendi muito, no decorrer do curso, nas aulas e seminários de Gestão Pública.

À professora convidada a participar da Banca examinadora **Dra. Maria de Nazaré Ângelo Mendes**, pela sabedoria de suas análises e pelas sugestões e críticas construtivas durante nosso processo de construção deste estudo.

Ao Examinador externo convidado, **Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho**, pela inestimável contribuição de analisar, comentar e recomendar as pertinentes melhorias ao trabalho desenvolvido.

Aos meus colegas de mestrado pelo apoio recebido durante todo o curso.

Ao Claudio Freire e a Zelma Campos, pela eficiência e presteza com que desempenharam suas funções administrativas ao longo desses dois anos, mas, sobretudo, pela camaradagem e simpatia no trato conosco, que tornaram muito mais agradável o desenrolar de nossas atividades no NUMA.

Às amigas Suzana e Noely pela inestimável colaboração na orientação normativa e gramatical dessa dissertação.

Aos meus amados avós Coronel Arthur Corrêa da Silva e Olgarina Carvalho da Silva, que já se foram, mas continuam presentes em cada dia da minha vida em meus pensamentos e sonhos e que me ensinaram a ver a vida com disciplina, organização, persistência, amor pelos estudos e simplicidade, para que um dia pudesse construir algo como este trabalho. Para sempre vocês estarão em meu pensamento e coração. Amor eterno por vocês.

Ao meu Pai amado, Reinaldo Carvalho, que muito me encorajou a enfrentar todas as dificuldades, a ter persistência, paciência e firmeza. Tudo isto são frutos de sua influência. Agradeço muito, por tudo e por existir na minha vida sempre nos momentos mais difíceis.

À minha Mãe amada, Teresinha Silva já que o estímulo, crença e perseverança contidas nesse trabalho são também frutos seus. Obrigada, por tudo e por estar sempre presente em minha vida.

Ao meu Filho querido e amado, Gabriel Lobato, pois todo esforço para chegar até o fim, foram em grande parte por você. Amo você. Obrigada, por tudo o que tem demonstrado: amor, carinho, companheirismo e compreensão, nos momentos mais difíceis, e ainda, por existir em minha vida.

Às minhas tias queridas Rosilene Sousa, Rosemary Góes, Rosângela Rassy e tio Roberto Carvalho – Pelo grande apoio e incentivo de sempre que me foram fundamentais, bem como, às primas e primos queridos pelo carinho e pela força sempre me deram.

Aos meus queridos irmãos Antônio Gustavo, Arthur Corrêa, Luísa e Ana Laura Porto; e queridos Kênia, Kenny, Kevin e Gabriela. Obrigada pelo apoio e pela força que tanto me ajudaram a vencer qualquer obstáculo. É uma grande felicidade ter uma família linda e amorosa que tanto me apoia nas mais difíceis etapas da vida. Sou grata a vocês.

À amizade da Márcia Castelo Branco e do meu sobrinho querido Pedro Guilherme, que, além de me trazer o sorriso diariamente, seja presencial ou virtualmente, me deram força e me confortaram muitas vezes para não esmorecer e, também, com seus conselhos reacenderam em muitos momentos qualidades que eu havia esquecido.

Ao Pastor Alcir, Tia Lurdes e Tia Ieda, mesmo sem saberem, me ajudaram a me centrar.

Ao Rogério Lobato, pela força e incentivo de sempre. O meu carinho e agradecimento.

*Obrigada a todos por acreditarem, por me apoiarem. Essa jornada foi muito mais do que uma pesquisa acadêmica, foi um processo de crescimento pessoal e intelectual.*

*“A cooperação federativa é fundamental especialmente se considerarmos a política urbana que tem as competências constitucionais distribuídas pelos municípios, governos estaduais e governo federal. A participação da sociedade civil por meio da representação de interesses diversos tem o papel de garantir, em primeiro lugar a inclusão, no debate democrático, daqueles que tiveram historicamente alijados das discussões sobre os rumos do país.”*

***Ermínia Maricato***

## RESUMO

Com o processo de redemocratização do Brasil e a autonomia legal firmada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada no Estatuto da Cidade (2001) para os municípios elaborarem e implementarem seus instrumentos de planejamento e gestão municipal, muitos são os casos paraenses que por se deparar com uma realidade de baixa Capacidade Institucional Municipal, apresentam dificuldades no processo de integração e implementação das políticas setoriais e a consequente desarticulação dos instrumentos de planejamento urbano municipal. Com base nessa premissa é que se realizou um estudo de caso em um município paraense (Belterra) que foge à regra dessa estatística, no momento em que no processo de planejamento urbano e uma gestão inovadora, ocorre um processo de fortalecimento institucional municipal, com uma importante participação da sociedade civil, mesmo que, em alguns momentos seja de forma induzida no decorrer do processo e conduzida por consultorias de ordem pública e/ou privadas, porém, que, em muito vem contribuindo para o embrionário processo da cultura da participação no Estado do Pará. Neste estudo, se analisa qualitativamente os produtos deste planejamento (as leis do Plano Diretor e do Plano de Habitação de Interesse Social - instrumentos da política urbana municipal), bem como, a participação dos atores sociais e realiza-se uma primeira avaliação da implementação do Plano Diretor Municipal aprovado com previsão de revisão para o ano de 2012. A análise se realizou com o embasamento teórico à luz da Ciência Política (considerando a Capacidade Institucional Municipal) e caminhos metodológicos delineados e sistematizados nas etapas da pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Teoricamente as instituições exercem influência sobre as situações políticas e assim afirmar-se com clareza que os neo-institucionalistas (North, 2006) fornecem apontamentos teóricos importantes. No que se refere à política urbana executada pelo poder municipal, verifica-se a possibilidade de fortalecimento da democracia, no que tange à participação da sociedade. Contudo a análise da gestão da política urbana demonstra que, a esfera Federativa Municipal, não tem infraestrutura administrativa e técnica suficiente, para gerir no nível local a política desenhada na Esfera da União e é neste sentido que se verifica que o modelo descentralizador no Estado do Pará a exemplo de Belterra, deve ser acompanhado de as ações de apoio efetivo de outros níveis de governo para potencializar as ações de implementação das políticas urbanas municipais.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano Participativo. Plano Diretor Municipal. Política de Desenvolvimento Municipal.

## ABSTRACT

With the democratization process in Brazil and legal autonomy signed by the Constitution of 1988 and regulated by the Statute of the City (2001) for municipalities to develop and implement their instruments of planning and municipal management, there are many cases which in the people of Pará come across a reality of low-capacity municipal Institutional present difficulties in the integration process and implementation of sectoral policies and the consequent dislocation of the municipal urban planning instruments. Based on this assumption is made that a study in a city in Pará (Belterra) exception to the rule that this statistic, at the time in the process of urban planning and an innovative management, there is a process of institutional strengthening city with a important participation of civil society, even though at times be so induced in the process and conducted by consultants for public and / or private, however, that much has been contributing to the process of embryo culture of participation in the State Para in this study, we analyze qualitatively the products of this plan (the laws of the Master Plan and the Plan for Social Housing - municipal urban policy instruments), as well as the participation of social actors and carried out an initial assessment implementation of the approved Master Plan with forecast revision for the year 2012. The analysis was conducted with the theoretical basis in the light of Political Science (considering the Institutional Capacity Hall) and methodological approaches outlined in steps and systematic bibliographical research, documental and field. Theoretically institutions exert influence on the political situations and thus be stated clearly that the neo-institutionalists (North, 2006) provide important theoretical approaches. With regard to urban policy implemented by the municipal government, there is the possibility of strengthening democracy, regarding the participation of society. However the analysis of the management of urban policy shows that the ball Federal Hall, has sufficient administrative and technical infrastructure to manage the local policy designed in the Sphere of the Union and in this sense it appears that the model of decentralization in the State of Pará example of the Belterra, must be accompanied by the actions of effective support from other levels of government actions to enhance implementation of the municipal urban policies.

**Keywords:** Participatory Urban Planning. Master Plan Municipal. Municipal Development Policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 01 – Procedimentos Metodológicos	75
Ilustração 02 – Localização de Belterra – Pa.	78
Ilustração 03 - Localização da Sede – Município de Belterra – Pa.	79
Ilustração 04 – Área Urbana e Rural – Município de Belterra.	80
Ilustração 05 – Unidades de Preservação Ambiental – Município de Belterra.	81
Ilustração 06 – Área cadastrada no Cadastro Multifinalitário (CTM) / Área onde está sendo realizada a Regularização Fundiária Urbana e Delimitação da área de domínio fundiário municipal.	116
Ilustração 07 – Mapa do Plano Diretor de Belterra – Delimitação das Zonas Urbanas Municipais.	117
Ilustração 08 – Mapa 03 anexo ao Plano Diretor de Belterra que precisará ser revisado	118
Ilustração 09 – Identificação dos Limites estabelecidos no Plano Diretor de Belterra (Zonas Urbanas Municipais) e a atual área fundiária concedida ao Município pela a União.	118

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 01 – Situação do Processo de Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) Paraenses	70
Quadro 02 – Situação do Processo de Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) Paraenses - Continuação	71
Quadro 03 – Situação do Processo de Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) Paraenses da Ação PLHIS EM 2010.	73
Quadro 04 – Distritos e Representação Social	111
Quadro 05 – Marcos Legais e Regulatórios Municipais	133

**LISTA DE SIGLAS**

APAS	Áreas de Proteção Ambiental
AMUNEP	Associação dos Municípios do Nordeste Paraenses
CONCIDADE	Conselho da Cidade
COPLAM	Coordenadoria de Planejamento
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIM	Capacidade Institucional Municipal
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Conselho Nacional de Política Urbana
CONTUMA	Conselho de Turismo e Meio Ambiente
COIMP	Consórcio Integrado dos Municípios Paraenses
COHAB	Companhia de Habitação do Estado do Pará
CTU	Cadastro Técnico Multifinalitário
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DDU	Departamento de Desenvolvimento Urbano
EC/01	Estatuto da Cidade – Lei nº10.257/01
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Estado do Pará
ERT	Estabelecimento Rural do Tapajós
FAMEP	Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará
FAPESPA	Fundação de Amparo à Pesquisa do Pará
FEHIS	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
FLONA	Floresta Nacional do Tapajós

FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESP	Instituto de desenvolvimento Econômico-Social do Pará
IDH	Índice de desenvolvimento Humano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRM	Leitura da Realidade Municipal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NUMA	Núcleo de Meio Ambiente
ONGs	Organizações Não Governamentais
PARÁ URBE	Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Melhoria da Infra-estrutura Regional do Estado
PDM	Planos Diretores Municipais
PDMP	Planos Diretores Municipais Participativos
PDM-PA-2006	Programa de Apoio a Elaboração de setenta e três (73) Planos Diretores Municipais Participativos ano de 2006
PEUC	Parcelamento Edificação e Utilização Compulsória
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PICG	Programa Internacional de Correlação Geológica
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMGC	Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro

PNGC	Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPGEDAM	Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia
PSA	Projeto Saúde e Alegria
PTP	Planejamento Territorial Participativo
RESEX	Reserva Extrativista
RMB	Região Metropolitana de Belém
SAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura
SECTAM	Secretaria de Tecnologia e Meio Ambiente
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEDECT	Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia
SEDURB	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Pará
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SEIDURB	Secretaria de Estado de Integração, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano
SEIR	Secretaria Especial de Integração Regional do Pará
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEHIS	Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social
SEPE	Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SPU	Serviço de Patrimônio da União
SIM	Sistema de Informação Municipal

SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
ULBRA	Universidade Luterana do Brasil
UFPA	Universidade Federal do Pará
ZOPP	Método de Planejamento de Projeto Orientado para o Objetivo

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>19</b>
<b>2.</b>	<b>INSTITUIÇÕES E CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL.</b>	<b>23</b>
2.1	AS INSTITUIÇÕES E O NEO-INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.	25
2.2	A CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL (CIM) – GERENCIAL E DE PARTICIPAÇÃO; E O PLANEJAMENTO URBANO.	32
<b>3.</b>	<b>POLÍTICA E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL – PARÁ.</b>	<b>38</b>
3.1	O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL, COMO INSTRUMENTO DE ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.	39
3.1.1	<b>A Política de Desenvolvimento Municipal: origem do Estatuto da Cidade e suas recomendações para o planejamento das cidades sustentáveis.</b>	<b>40</b>
3.1.2	<b>A Obrigatoriedade e o Conteúdo Mínimo do Plano Diretor Municipal – análise crítica ao processo metodológico e consequentes lacunas deixadas no texto da Lei.</b>	<b>43</b>
3.1.2.1	Sobre a Política Setorial: Ambiental	47
3.1.2.2	Sobre a Política Setorial: de Habitação de Interesse Social	51
3.1.2.3	As interfaces entre a Política Urbana e a Gestão Ambiental.	52
3.2	CRÍTICAS AOS PLANOS DIRETORES ELABORADOS NO BRASIL.	54
3.3	CRÍTICAS AOS PLANOS DIRETORES ELABORADOS NO PARÁ.	63
<b>4.</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA E A ANÁLISE DO CASO SELECIONADO.</b>	<b>68</b>
<b>5.</b>	<b>ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE BELTERRA.</b>	<b>78</b>
5.1	INFORMAÇÕES GERAIS DO MUNICÍPIO DE BELTERRA	78
5.2	SÍNTESE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE BELTERRA (PDM-Belterra).	85

5.3	ANÁLISE QUALITATIVA DO TEXTO DA LEI Nº 131, de 22 de fevereiro de 2007 - PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE BELTERRA (PDM - Belterra)	91
5.3.1	<b>Função Social da Propriedade</b>	93
5.3.2	<b>Controle do Uso e ocupação do solo</b>	94
5.3.3	<b>Instrumentos de Política Fundiária</b>	95
5.3.4	<b>Integração das Políticas urbanas</b>	97
5.3.5	<b>Política de Habitação</b>	97
5.3.6	<b>Sistema de Gestão e Participação Democrática</b>	99
5.4	PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL (PDM) – POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.	102
5.4.1	<b>Legislações Complementares e Regulamentações</b>	103
5.4.2	<b>Sistema de Acompanhamento, Gestão e Planejamento</b>	105
5.4.2.1	Instâncias de participação social	106
5.4.2.2	As peças orçamentárias e as determinações do Plano Diretor	108
5.4.2.3	Apropriação do Plano pela gestão pública e pela sociedade civil	108
5.4.2.4	Sistema de gestão implantado	113
5.4.3	<b>Plano Diretor e Investimentos em Habitação</b>	114
5.5	PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS)	120
5.6	AVALIAÇÃO QUALITATIVA DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS)	126
5.7	ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DO PDM E DO PLHIS.	129
5.8	ANÁLISE DA CIM PARA O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS)	132
6.	<b>CONCLUSÃO</b>	136

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>140</b>
APÊNDICE A - Planilha PDM	<b>146</b>
APÊNDICE B - Guia para Pesquisa Documental	<b>147</b>
APÊNDICE C – Quantitativo de Formulários Aplicados	<b>154</b>
APÊNDICE D - Pesquisa de Campo - Formulário Tipo 01	<b>155</b>
APÊNDICE E - Pesquisa de Campo - Formulário Tipo 02	<b>158</b>
APÊNDICE F - Pesquisa de Campo - Formulário Tipo 03	<b>161</b>
APÊNDICE G – Lista de Atores Entrevistados	<b>171</b>
APÊNDICE H - Pesquisa de Campo – Entrevista Tipo A	<b>173</b>
APÊNDICE I - Pesquisa de Campo – Entrevista Tipo B	<b>177</b>
APÊNDICE J - Pesquisa de Campo – Entrevista Tipo C	<b>180</b>
APÊNDICE K - Pesquisa de Campo – Entrevista Tipo D	<b>183</b>
APÊNDICE L – Pesquisa de Campo – Entrevista Tipo E	<b>187</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Com a autonomia legal firmada pela Constituição Federal de 1988 - CF/88 e regulamentada no Estatuto da Cidade - EC/01, para os municípios elaborarem e implementarem seus instrumentos de planejamento e gestão municipal, muitos são os casos paraenses que por se depararem com uma realidade de baixa Capacidade Institucional Municipal - CIM<sup>1</sup>, apresentam dificuldades no processo de integração das políticas setoriais<sup>2</sup> e a conseqüente desarticulação dos instrumentos de planejamento urbano municipal.

Com base nessa premissa é que se realizou um estudo de caso em um município paraense (Belterra) que foge a regra dessa estatística, no momento em que no processo de planejamento urbano e com uma gestão inovadora, ocorre um processo de fortalecimento institucional municipal, com uma importante participação da sociedade civil, mesmo que, em alguns momentos seja de forma induzida no decorrer do processo e conduzida por consultorias de ordem pública e/ou privadas, porém, que, em muito vem contribuindo para o embrionário processo da cultura da participação no Estado do Pará.

Neste estudo, se analisa qualitativamente os produtos deste planejamento (as leis do Plano Diretor e do Plano de Habitação de Interesse Social - instrumentos da política urbana municipal), bem como, a participação dos atores sociais, com vistas, a se deixar subsídios para o processo de revisão do Plano Diretor com previsão de revisão para o ano de 2012, com base ainda, em uma avaliação da implementação da Política de Desenvolvimento Municipal delineada no Plano Diretor de Belterra (aprovado em 2006).

A análise foi realizada com um embasamento teórico à luz da Ciência Política (considerando a Capacidade Institucional Municipal), sendo os caminhos metodológicos delineados e sistematizados nas seguintes etapas de pesquisa: bibliográfica, documental e de campo.

Teoricamente as instituições exercem influência sobre as situações políticas e assim, afirmar-se com clareza que os neo-institucionalistas (NORTH, 1990) fornecem apontamentos teóricos importantes.

---

<sup>1</sup> Principalmente a gerencial e de participação.

<sup>2</sup> Em especial a ambiental e a de habitação de interesse social.

Neste sentido, o Capítulo 02, tem como objetivo maior, a produção de um arcabouço teórico que irá fundamentar a pesquisa do tipo analítica – a posteriori dissertada. Os enfoques teóricos enfatizados têm a intenção de esclarecer da melhor forma possível o conceito de instituições e seu papel como impulsionadoras de mudanças, bem como, o conceito de Capacidade Institucional Municipal (CIM) norteador do processo de análise do caso da pesquisa empreendida, quando da compreensão de ser a base para a implementação da Política de Desenvolvimento Municipal. Este capítulo está dividido, em duas subseções (2.1 e 2.2) que objetivam a compreensão das referidas categorias de estudo: Instituições e Capacidade Institucional Municipal, como forma de sistematização do conhecimento, para que, estas possam embasar os resultados da pesquisa analítica desenvolvida nos capítulos seguintes.

O Capítulo 03 tem como objetivo, dissertar sobre o marco regulatório da Política Urbana - Política de Desenvolvimento Municipal, bem como, das políticas setoriais - em especial a Ambiental e a de Habitação de Interesse Social. E neste ensejo, identificar os pressupostos para construção do instrumento maior da Política Urbana: o Plano Diretor Municipal (PDM), assim como, em especial o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em que pese a questão da importância da articulação dos instrumentos de planejamento urbano referente a tais políticas setoriais em estudo, com vistas à gestão ambiental urbana.

Ainda neste sentido, o Capítulo 03 introduz uma abordagem e discussão sobre as questões referentes às interfaces entre a Política Urbana e a Gestão Ambiental, diante da autonomia municipal para elaborar e gestar suas políticas urbanas municipais, asseguradas na Constituição Federal de 1988.

No Capítulo 04 disserta-se sobre os caminhos metodológicos realizados na pesquisa e as análises empreendidas.

No Capítulo 05 disserta-se sobre a análise do processo de elaboração e implementação dos instrumentos de planejamento do município de Belterra e sobre os resultados obtidos com a mesma no que se refere à articulação dos instrumentos de planejamento (PDM e PLHIS) levando em consideração a Capacidade Institucional do Município pesquisado. Assim como, realiza-se uma avaliação da implementação do Plano Diretor Municipal aprovado com previsão de revisão para o ano de 2012.

Neste sentido os resultados da análise empreendida vão no sentido de deixar subsídios para que possam servir de base para a revisão tanto do PDM de Belterra, como para outros municípios paraenses.

Concluí-se então o estudo (com base nas análises realizadas) com a afirmação que, a esfera Federativa Municipal não tem infraestrutura administrativa e técnica suficiente, para gerir no nível local a política desenhada na Esfera da União. E é neste sentido que se verifica que o modelo descentralizador no Estado do Pará a exemplo de Belterra, deve ser acompanhado sim, de as ações de apoio efetivo de outros níveis de governo para potencializar as ações de implementação das políticas urbanas municipais. Embora, a política urbana que vem sendo executada pelo poder municipal de Belterra deixa nítido que tem havido um real fortalecimento da democracia no âmbito da gestão municipal, principalmente no que tange à participação da sociedade civil, que, a cada dia, tem mais espaço e gera maiores laços de confiança na relação Estado e Sociedade.

Contudo, apresenta-se como resultado da pesquisa que, ainda existe uma fragmentação das políticas públicas no âmbito municipal, dificultando a sua integração no âmbito da Política de Desenvolvimento Urbano, isso devido à baixa Capacidade Institucional Municipal Gerencial, mesmo com a forte Capacidade Institucional de Participação que o município vem apresentando no âmbito dos processos de planejamento urbano municipal.

Quanto à articulação dos instrumentos de planejamento (produtos de tal planejamento), o que se observou foi que, no processo de elaboração do PLHIS, houve sim uma preocupação quanto à importância de seguir as diretrizes delineadas no PDM, porém, como o mesmo ainda não havia sido implementado de forma concreta (falta da elaboração e regulamentação de algumas legislações essenciais à efetivação da política urbana), na prática, não houve uma articulação real entre os instrumentos de planejamento.

A afirmação acima pode ser verificada, quando da análise realizada nos instrumentos de planejamento (PDM e PLHIS), que sem um detalhamento concreto de como se fará na prática a gestão ambiental vinculada à política habitacional (por exemplo) — acaba por comprometer o processo de implementação das políticas que garantam o direito ao ambiente qualificado, ou seja, aquele *ambientalmente sustentável*.

Concluí-se que a gestão municipal ainda tem em muito a avançar; e que o Governo do Estado tem um papel fundamental no apoio ao fortalecimento institucional municipal, o que deverá ser levado em consideração, no processo de revisão do Plano Diretor Municipal previsto para o ano de 2012.

## 2. INSTITUIÇÕES E CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL.

A produção do arcabouço teórico desenvolvido neste capítulo, tem como objetivo maior, fundamentar a pesquisa do tipo analítica desenvolvida no âmbito do curso de mestrado. Neste sentido, os enfoques teóricos enfatizados neste, têm a intenção de esclarecer da melhor forma possível o conceito de instituições e seu papel como impulsionadoras de mudanças, assim como, discorrer sobre o conceito de Capacidade Institucional Municipal (CIM), norteador do processo de análise do caso selecionado para a pesquisa empreendida, principalmente, quando da compreensão de ser esta (CIM) a base para a implementação da Política de Desenvolvimento Municipal.

Neste sentido, este capítulo está dividido, em duas subseções (2.1 e 2.2) que objetivam a compreensão das categorias de estudo: Instituições e Capacidade Institucional Municipal, como forma de sistematização do conhecimento, para que, estas possam embasar os resultados da pesquisa analítica desenvolvida nos capítulos seguintes.

Como uma breve introdução a este capítulo é importante enfatizar que para este estudo, assim como para Toyoshima (1999), instituições são consideradas como sendo: “regras, formais ou informais, criadas pelos indivíduos para regular a interação entre eles numa sociedade”. Sendo que formais seriam as Leis e Constituições formalizadas e escritas e em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção, e as informais, as normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade (NORTH, 1990, p.36 apud TOYOSHIMA, 1999, p.99).

Tal definição acima apresentada facilita as análises empreendidas referentes à lógica de determinados aspectos do comportamento de grupos e organizações (ação coletiva)<sup>3</sup>, e, principalmente, promove um embasamento mais acurado, aos estudos referentes à Capacidade Institucional de Municípios quando da elaboração e implementação de políticas públicas - foco de estudo da pesquisa empreendida.

Neste ensejo, apropria-se do marco analítico do neo-institucionalismo, pois este trata de explicar o processo de tomada de decisões políticas por parte de atores

---

<sup>3</sup> Neste estudo não serão empreendidas análises sobre “ação coletiva”, porém, se houver maior interesse neste assunto ver Olson (1999) e Silva (2009).

políticos, tendo como pressuposto básico, a idéia de que, a configuração das instituições, afeta o comportamento dos atores sociais.

Esta corrente neo-institucionalista traz em seu bojo três (03) enfoques distintos: o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico. Sendo que, na corrente histórica observa-se que se acentua o papel das decisões históricas e sua influência no desenvolvimento das instituições, suas agências governamentais, e da ação estratégica dos atores frente e dentro delas, posto que estas sejam produtos da ação dos atores.

Assim o que se tem teoricamente, portanto, é que as instituições exercem influência sobre as situações políticas, e que com base em North (1990) os neo-institucionalistas fornecem apontamentos teóricos importantes para esta análise.

A investigação, parte da proposição de a Capacidade Institucional Municipal constitui um elemento essencial para impulsionar e conduzir o município a uma apropriada gestão urbana ambiental e conseqüente desenvolvimento sustentável.

Então, compreender a correlação, existentes entre a Descentralização das Políticas Públicas (em especial as urbanas) e a Capacidade Institucional de um dado Município (nesse caso, Belterra), necessariamente perpassar pelo entendimento da relação existente entre o Estado e a Sociedade, bem como, dos estudos e análises de tais políticas<sup>4</sup> por estes elaboradas e implementadas.

Em síntese, o neo-institucionalismo parte da premissa de que a configuração das instituições afeta o comportamento dos atores sociais, para, então, entrar no debate sobre a gestão dessas instituições, mais especificamente na gestão da administração pública municipal, na qual, intui-se que, com certa capacidade institucional gerencial e de participação, o município é capaz de alcançar a tão almejada gestão ambiental urbana.

---

<sup>4</sup> Neste caso a Política de Desenvolvimento Municipal (fazendo um recorte para investigação das políticas setoriais: de habitacional e ambiental), a luz de uma análise da articulação dos Instrumentos de Planejamento Urbano do município de Belterra (Plano Diretor Municipal e Plano Municipal de Habitação de Interesse Social), numa perspectiva de contribuição para a gestão ambiental urbana municipal, como forma de mitigar os problemas ambientais urbanos municipais. E com vistas a elaboração de uma proposta metodológica estratégica de revisão da Política de Desenvolvimento Municipal, delineada no PDM, prevista para 2012.

## 2.1 AS INSTITUIÇÕES E O NEO-INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Esta seção está estruturada em dois (02) momentos, sendo que no primeiro se fará uma abordagem sobre as Instituições e seu papel a ser desempenhado como impulsionadoras de mudanças na determinação de resultados sociais e políticos.

Para tal, apresenta-se em caráter descritivo a corrente neo-institucionalista, que apesar de ser composta por três métodos de análises - conforme anteriormente informado - se aterá neste, apenas ao método que mais se aproxima desta análise a que este estudo se propõe realizar, sendo, portanto, como alguns autores preferem chamar “escola” do institucionalismo histórico, indicado como o de maior propriedade neste estudo, tendo como referência para tal as contribuições teóricas de: Hall e Taylor (2003), Evans (2003), Abramovay (2001) e North (1990).

No segundo momento, além de se fazer uma breve conceituação sobre as instituições, verticaliza-se o conceito para Instituições públicas, com o entendimento de que a gestão das políticas vem se dando com a intervenção do poder público (na elaboração e implementação da Política de Desenvolvimento Urbano) e tentativa de fiscalização e controle por parte da sociedade organizada; devido às imposições das políticas que vêm de cima para baixo. Finalmente faz-se uma correlação destes aspectos teóricos com a abordagem prática do estudo a que se realizou.

Nesta perspectiva de estudo, far-se-á uma breve análise fundamentada apenas do Institucionalismo histórico, esclarecendo: sua gênese, suas características básicas e suas forças e fraquezas teóricas conforme a seguir.

A escola do Institucionalismo histórico segundo Hall e Taylor (2003) é considerada uma vertente teórica que se desenvolveu como uma “reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo”, que nas décadas de 60 e 70 se apresentavam de forma muito forte na ciência política.

Como forma de transpor essa tendência, a partir de 1980, os teóricos dessa vertente buscaram diversas outras explicações, fazendo um mix do que acreditavam serem enfoques assertivos. Segundo Hall e Taylor (2003) estes acabaram por conservar “do enfoque dos grupos a idéia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política”, porém, buscavam

maiores esclarecimentos<sup>5</sup> que comportassem “dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos” (HALL; TAYLOR, 2003)

Esses teóricos institucionalistas eram, portanto, influenciados pela concepção dos estruturo-funcionalistas, no qual afirmam que a comunidade política como sistema global composto é de partes que interagem, porém, criticam os estruturo-funcionalistas que tinham nas características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos, os parâmetros responsáveis por parte do funcionamento do sistema. (HALL; TAYLOR 2003)

Assim, para eles a “organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos”. Em decorrência disto, “privilegiavam o "estruturalismo" inerente às instituições da comunidade política de preferência ao "funcionalismo" das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema”. (HALL; TAYLOR 2003)

Em Silva (2009) é esclarecido que conforme estudiosos da área da ciência política, o estruturo-funcionalismo e as teorias dos conflitos entre grupos muitas vezes se apresentavam sob a forma de variantes pluralistas e neomarxistas, no qual, Evans (2003) sugere que as reflexões e os debates referentes ao neomarxismo tiveram papel importante e particularmente categórico no desenvolvimento do institucionalismo histórico – década de 70.

É importante ainda enfatizar que, nesta escola teórica, a Instituição - Estado, não é visto como um administrador neutro, mas como um complexo de instituições, de forma que outras instituições políticas como as associadas à organização do capital e do trabalho são, às vezes, enfatizadas também por esta vertente, no que se assemelha com o neo-corporativismo<sup>6</sup> - embora nesta análise não seja dada ênfase às particularidades desta última corrente. (SILVA, 2009)

---

<sup>5</sup> Segundo Silva (2009), tais esclarecimentos se embasaram no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito de forma que certos interesses são privilegiados em detrimento de outros. Conforme Hall Taylor (2003) este entendimento se inspira numa tradição mais antiga da ciência política, no qual, atribui importância às instituições políticas oficiais ao mesmo tempo em que desenvolve uma concepção mais ampla das instituições.

<sup>6</sup> O neocorporativismo é um conceito da Ciência Política utilizado para representar as relações entre o Estado e organizações que representam interesses particulares. Dessa forma, pode ser entendido como a participação de grandes grupos sociais organizados na formação da política do Estado, principalmente da política econômica. O autor G. Lehmbruch trata este conceito como: "Corporativismo liberal". (SILVA, 2009)

Para este estudo, interessa-nos ressaltar que conforme diversas literaturas estudadas, o institucionalismo histórico define “instituição”, basicamente como Hall e Taylor (2003, p.196):

procedimentos, normas, protocolos e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. De modo geral, “tende a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

Assim, conforme a conceituação acima referendada, e ainda, como forma de consolidação da compreensão da importância dessa vertente teórica (principalmente quanto às reflexões referentes à estrutura institucional e poder), apresenta-se a seguir as características próprias ao neo-institucionalismo, tais como:

- Os teóricos desta vertente tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual, em termos gerais, com indicações relacionais importantes a serem observadas;
- Destacam fortemente as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições;
- Na concepção do desenvolvimento institucional, privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas; e por fim,
- Buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos.

Com base nas características acima, segundo Hall e Taylor (2003), no que se refere à questão de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, esta vertente teórica, responde tal questão, através de duas perspectivas, sendo:

- A perspectiva “**Calculadora**”, na qual, os Indivíduos aparecem como maximizadores de rendimentos – comportamento estratégico, com as instituições oferecendo aos atores uma razoável certeza quanto ao comportamento presente e futuro dos outros atores; e

- A perspectiva “**Cultural**”, cujo comportamento dos indivíduos é limitado pela sua visão de mundo e as instituições são fornecedoras de modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e ação.

Cada uma destas perspectivas, conforme Hall e Taylor (2003) acaba por explicar de um modo particular, porque, as instituições tendem a persistir ao longo do tempo. Esclarece ainda que, do ponto de vista, da “perspectiva calculadora”, os indivíduos tendem a aderir a modelos de comportamento, no qual, perderão mais ao evitá-los, do que ao aderi-los, ou seja, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva<sup>7</sup>, mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, e se torna mais robusta. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196 e 198)

Deste modo, com base em Hall, os indivíduos adotam comportamentos estratégicos de seleção de escolhas, na busca de benefícios e as instituições oferecem apropriada segurança, informações e expectativas de benefícios, ou até mesmo penalidades, em suas próprias ações individuais. E ainda, “por intermédio das ações de indivíduos, é que as instituições exercem influência sobre as situações políticas”. (HALL; TAYLOR, 2003, p.198)

North (1990) considerado como um dos maiores representantes da escola neo-institucionalista, na busca de entendimento do comportamento humano e do impacto que as instituições têm sobre eles, constrói uma teoria das instituições partindo da combinação de duas teorias: a teoria do comportamento humano e a teoria dos custos de transação.

Sobre tais teorias, North (1990) trata em pelo menos três (03) das suas principais obras, faz-se necessário o resgate de conceitos chaves que norteiam esses estudos, e que em muito tem a contribuir com este estudo, tais como:

- Instituições eficientes ou Matriz institucional eficiente – para North será “aquela capaz de estimular um agente ou organização a investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos sociais”, e para isso, “a chave para os arranjos de sucesso é definir e garantir o direito de propriedade”. (GALA, 2003, p.97)

---

<sup>7</sup> Quanto a Ação coletiva, ver Olson (1999).

O entendimento deste conceito utilizado por North (1990) é um embasamento teórico muito importante para este estudo, visto que expressa a importância das instituições no exercício de estímulo à elaboração e implementação do planejamento urbano que terá seu reflexo em plano, programas e projetos, ou seja, retornos sociais superiores aos seus custos. Tal conceito fica ainda mais claro ao tratar da questão do direito de propriedade, impregnado nos direcionamentos dados<sup>8</sup> e instrumentos<sup>9</sup> instituídos na Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

Ainda no que se refere ao estímulo a um agente ou organização, este conceito de instituições eficientes entra quase como um acordo à teoria da ação coletiva, ao se verificar que tais estímulos estão diretamente relacionados a benefícios e/ou sanções.

- Trajetórias dependentes (*path dependent*) – segundo North (1990) no institucionalismo histórico é marcante a questão do desenvolvimento resultar de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependent*), ou seja, trajetórias dependentes. Neste sentido, apresentam a explicação de como as instituições produzem esses trajetos, principalmente, no que se refere à Capacidade do Estado e a Políticas herdadas.

North (1990) nesta escola é considerado o grande instrumentalizador deste método, no qual, para Abramovay (2001, p.11) trata da “Dependência de caminho, como uma “via para estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e ligar a tomada de decisão através do tempo”, sendo o mais importante é que, uma vez disposto certo caminho de desenvolvimento, “[...] a rede de externalidades, o processo de aprendizagem de organizações e a modelagem subjetiva das questões, historicamente derivada, reforça o curso” (NORTH, 1990, Pág.101 apud ABRAMOVAY, 2001, p.11).

---

<sup>8</sup> Como por exemplo, no Capítulo I, art.2º Art. 2º quando menciona que: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade).

<sup>9</sup> Conforme a Seção I, quando trata Dos Instrumentos em Geral no Art. 4º e trata dos V – institutos jurídicos e políticos, tais como: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária entre outros (Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade).

Se com base neste entendimento, acima referendado, lançarmos um olhar para o caso do Brasil, pode-se dizer que é pertinente, principalmente, no que se refere às políticas públicas - em especial às urbanas, no sentido de que as instituições ao longo do tempo vêm produzindo os trajetos inerentes aos períodos, do ponto de vista do planejamento urbano, a Capacidade do Estado atual, está diretamente relacionada às Políticas herdadas, especialmente, no que tange ao centralismo do passado – planejamento tradicional, e as dificuldades reais de implementação da descentralização das políticas de forma efetiva e qualitativa e construção do planejamento participativo.

Neste entendimento, segundo Hall e Taylor (2003):

as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que, um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de "trajetos".

Neste pensamento o que se identifica é que, os neo-institucionalistas passam a buscar explicações no sentido de que as instituições produzem esses trajetos, ou seja, elas estruturam soluções em situações de novos desafios. Neste sentido, diversas são as visões e os enfoques dados por diversos teóricos, tais como:

- Ênfase na forma como as "capacidades do Estado" e as "políticas herdadas" viventes, fundamenta e direciona as decisões subseqüentes;
- Defesa de que as políticas adotadas no passado condicionam as políticas subseqüentes, principalmente se houver uma organização e encorajamento de forças sociais, direcionados por certas orientações, com vistas a certos interesses particulares.
- Foco, conforme Hall e Taylor (2003) nas "conseqüências imprevistas de instituições existentes e das insuficiências que elas produzem, opondo-se, assim, à imagem que muitos economistas propõem da criação institucional".
- E por fim, que muitos tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e "situações críticas", vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo "bifurcações" que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto.

O interessante é que, para esses teóricos, o papel da instituição não é o único fator que influencia a vida política, podendo outros fatores como: o desenvolvimento econômico e a difusão das idéias serem de certa forma, fontes de grande influência na vida política. Cuidadosos, os neo-institucionalistas apresentam-se atentos não apenas às relações entre instituições, mas também às relações entre estas e as ideias e crenças.

Não obstante, o olhar a ser dado a este estudo é o olhar de um neo-institucionalista, no sentido de mostrar como a estrutura institucional montada para elaboração da política urbana, tende a reforçar o impacto de certas idéias em matéria de centralismo já que na tentativa de descentralizar, se faz uma padronização metodológica, sem, na realidade, compreender as especificidades locais, em seus limites e potencialidades institucionais, determinantes em matéria de eficiência e eficácia na elaboração e implementação de uma política, neste caso em especial, a política de desenvolvimento urbano municipal.

No que se refere à concepção de dinâmica institucional geradora de mudanças, North (1990) indica que, esta ocorre de forma gradual na margem da estrutura de regras da sociedade. Esta percepção, não obstante, se tem empreendido na atualidade, o qual se pode verificar principalmente através de uma análise, cuja relação: Estado e Sociedade se modificam e as instituições apresentam-se como de fundamental importância.

Tendo, portanto, o entendimento de que a estrutura institucional montada para elaboração da política urbana – no caso brasileiro - mesmo que na tentativa de descentralizar, tende a reforçar o impacto de certas ideias em matéria de centralismo, faz-se necessário dizer que na medida em que o modelo institucional descentralizador que acompanha a ação reformuladora da padronização institucional, pode potencializar políticas que não refletem as especificidades locais e, portanto, não apresentem resultados esperados, muitas vezes até desfavoráveis, a todos os níveis de governos e a todos os indivíduos da sociedade civil sem exclusão.

Entretanto, dependendo da CIM, isso pode ocorrer de forma positiva, sendo, portanto, necessário que se faça uma análise da CIM antes de qualquer padronização institucional.

## 2.2 A CAPACIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL (CIM) – GERENCIAL E DE PARTICIPAÇÃO - E O PLANEJAMENTO URBANO.

Esta subseção tem como objetivo, discorrer sobre o conceito de Capacidade Institucional Municipal (CIM), norteador do processo de análise do caso selecionado para a pesquisa empreendida, principalmente, quando da compreensão de ser esta, a base para a implementação da Política de Desenvolvimento Municipal.

Além disto, serão discriminados os dispositivos institucionais municipais que foram identificados e analisados na pesquisa, dispositivos estes que são utilizados para gestar a política de desenvolvimento institucional municipal, delineadas no Plano Diretor Municipal Participativo do caso selecionado.

Então, conceituar CIM é, portanto, estratégico, ou seja, é uma forma de sistematização do conhecimento, para que este possa embasar os resultados da pesquisa analítica desenvolvida nos capítulos seguintes.

Neste entendimento, iniciamos a compreensão do conceito Capacidade Institucional Municipal (CIM), diante da base estabelecida por Silva (2009), quando diz que este conceito pode ser verificado através dos respectivos aspectos: Gerencial, Financeira e de Participação social. Contudo, para esta pesquisa em questão foi realizado um recorte em função do prazo estabelecido para a pesquisa, e portanto, só foi pesquisado os dois aspectos: a capacidade gerencial e a de participação.

Entretanto, pode-se dizer que de um modo geral, este conceito é considerado “novo” nas análises e estudos de processos de elaboração e implementação de políticas urbanas.

Todavia, o que se verifica é que este está implícito em muitas literaturas tais como: Arretche (1999), PNUD (2002), Dias (2005) e Sagi (2006), porém, não especificamente como Silva (2009) o vem tratando, ou seja, como:

a capacidade das esferas municipais para, gerenciar e implementar financeira e infra-estruturalmente as políticas públicas locais. Ou ainda, os dispositivos institucionais para gestar as Políticas Públicas. Neste caso, a Política de Desenvolvimento Urbano, delineada nos Planos Diretores Urbanos Participativos”. (SILVA, 2009, p.43)

Neste caso, as três dimensões da Capacidade Institucional Municipal<sup>10</sup>, podem ser entendidas como:

- Capacidade Gerencial: a capacidade do poder municipal, de administração e gestão da política urbana;
- Capacidade Financeira: a capacidade de gestão dos recursos municipais; e
- Capacidade de Participação: a capacidade dos atores envolvidos nas ações de elaboração, fiscalização e controle da política, ou seja, de gestão das políticas de desenvolvimento urbano, através dos conselhos locais da cidade.

Portanto, o conceito de Capacidade Institucional Municipal envolve as três capacidades acima delineadas, o que conforme Silva (2009) acredita ser este apropriado para “examinar se um determinado nível de governo está realmente assumindo a gestão de uma dada política, na qual, nesse caso, o nível de governo é o municipal, e a política, é a urbana”. (SILVA, 2009, p.42)

Neste sentido, a autonomia dada pelo governo federal ao município, não necessariamente representa que ele tenha boas instituições, principalmente em relação à estrutura e aos dispositivos institucionais necessários para implementação das políticas, portanto, é de fundamental importância que sempre haja uma investigação antecipada quanto à capacidade institucional de um dado município.

Diante desta constatação é que concluímos que tão importante quanto compreender o conceito de CIM acima apresentado, é analisar antecipadamente a Capacidade Institucional do Município, quando da intenção<sup>11</sup> da formulação e implementação das políticas urbanas, principalmente quando estas apresentarem-se com o formato de planejamento participativo.

Conforme anteriormente mencionado, as categorias que no estudo serão analisadas são: a Capacidade Gerencial e a de Participação. Sendo que a Capacidade Gerencial pode ser considerada como a capacidade de planejamento e implementação de políticas no município, nesse caso, a política urbana.

---

<sup>10</sup> No que diz respeito à Capacidade Financeira ver (SILVA, 2009), pois, para este estudo, esta não será analisada. Tendo em vista o objetivo geral deste estudo.

<sup>11</sup> Ou seja, em um momento que anteceda o processo de construção da política.

Para tal, deve-se fazer a identificação da base legal local, dos instrumentos de planejamento e gestão existentes no município, visto que, estes é que dão respaldo necessário para o gerenciamento do município. (SILVA, 2009, p.42)

É importante ressaltar segundo Dias (2005, p.225) que:

gerenciar implica também na capacidade normativa, e com vistas ao gerenciamento urbano para a plena consecução das funções sociais da cidade, ao poder público cabe a ordenação do espaço urbano por meio do Plano Diretor, do zoneamento, do parcelamento do solo entre outras competências legislativas bem como em atribuições para a prestação de serviços de interesse local.

Essa competência normativa é decorrente de sua autonomia legislativa, provinda das questões federativas, e que ainda conforme Dias (2005) faz com que o município seja o responsável pela criação de suas regras municipais que objetivam os interesses locais. Assim, os instrumentos de planejamento e gestão, existentes no município, se tornam peças chave para a existência mínima da capacidade gerencial.

Assim, além da identificação de quais instrumentos existem no município, deverão ser observados os seguintes aspectos básicos:

- Existência e atualidade da legislação urbana;
- A existência de articulação dos instrumentos de planejamento urbanos (produtos de tal planejamento, em especial o Plano Diretor Municipal e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social) que acaba por comprometer o processo de implementação das políticas que garantam o direito ao ambiente qualificado, ou seja, aquele *ambientalmente sustentável*, caso esta articulação não exista minimamente;
- Situação dos instrumentos de gestão urbana, tais como: cadastro imobiliário e fiscal, ou, o que houver no município;
- Formato de como é realizado o processo de elaboração – o processo de planejamento urbano propriamente dito.

No que se refere à administração municipal para o planejamento deverão ser observados os seguintes aspectos básicos:

- A estrutura, o pessoal e os recursos materiais e tecnológicos, tanto para elaboração quanto para a implementação da política urbana;
- O quantitativo de pessoal e a Capacidade técnica local;
- A demanda da administração atual por implementação de diretrizes e regulamentações ainda não implementadas; e
- A existência de algum plano estratégico, ou estratégia para construção de um.

No que se referente à Capacidade de Participação faz-se necessário um resgate fundamental ao princípio básico da política urbana, o mister de se discutir as questões das cidades com os vários setores da sociedade, tanto no processo de elaboração da política, quanto na implementação e controle. Ou seja, em uma análise, esta capacidade deverá ser considerada em dois momentos, o de:

- Elaboração, no qual, a capacidade participativa será identificada através da verificação do envolvimento dos atores municipais no processo, quadro técnico municipal especializado disponível, rotatividade de técnicos nas capacitações para o planejamento e participação da sociedade, em geral, no processo de planejamento; e
- Implementação da política urbana, será identificada a existência de conselhos<sup>12</sup> instalados, e avaliação do mesmo, em relação a sua composição, formação técnica, atividades, periodicidade de reuniões e o que houver.

Assim, acredita-se que analisando a Capacidade Institucional Municipal, do ponto de vista gerencial e de participação, pode-se dizer que estará se examinando se a esfera federativa municipal possui infraestrutura administrativa e técnica suficiente para gerir no nível local, a política urbana desenhada na esfera da União e por esta fortemente controlada. E neste entendimento ainda, poder se verificar que o modelo descentralizador no Estado do Pará a exemplo de Belterra, deve ser acompanhado sim, de as ações de apoio efetivo de outros níveis de governo para potencializar as ações de implementação das políticas urbanas municipais em que pese a importância da articulação dos instrumentos de planejamento urbano.

---

<sup>12</sup> Considerado para nos como sendo esta uma das formas de organização administrativa adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas.

Para finalizar acredita-se que a pesquisa quanto aos aspectos acima referidos, poderá ainda indicar se há um fortalecimento da democracia no âmbito da gestão municipal, principalmente no que tange à participação da sociedade civil, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988, nos programas com formatos de indução de descentralização das políticas, vêm sendo construídos e crescentemente sendo difundidos, sempre objetivando a transferência das atribuições de gestão, para níveis estaduais e municipais com a participação, fiscalização e controle social.

A partir deste entendimento, conforme Arretche (1999) pode-se dizer que a descentralização ocorre onde a ação política deliberada opera de modo mais eficiente. Neste sentido, estratégias de indução devem ser eficientemente desenhadas para que se possa delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão desta política.

Assim, a partir desta referência é que no decorrer deste estudo, estará sendo apresentando um caso real de descentralização de política urbana, com o formato, padronizado e construído como um programa estadual de apoio ao município, no qual, necessitou da adesão municipal com suas devidas estratégias de indução.

Contudo, conforme Arretche (1999), quanto às capacidades, pode-se dizer que podem ser um peso determinante para descentralização, pois variam de acordo com os requisitos institucionais postos pelas políticas, tais como, o legado das políticas prévias<sup>13</sup>, ou seja, as regras constitucionais próprias do formato ou da engenharia operacional de cada política.

Assim, é que no próximo capítulo a intenção é de se introduzir uma abordagem e discussão sobre as questões referentes às interfaces entre a Política Urbana e a Gestão Ambiental, diante da autonomia municipal para elaborar e gestar suas políticas urbanas municipais, asseguradas na Constituição Federal de 1988, diante do tradicional centralismo por parte da União, porém com mudanças recentes através das regras constitucionais postas, que fizeram com que os municípios paraenses em uma corrida contra o tempo tivessem que elaborar seus planos diretores para cumprir a obrigatoriedade e os prazos impostos.

Sendo, portanto a base para a análise do processo de elaboração e implementação dos instrumentos de planejamento do município de Belterra. E ainda

---

<sup>13</sup> Conforme o neo-institucionalismo histórico.

da análise da articulação dos instrumentos de planejamento (PDM e PLHIS) levando em consideração a Capacidade Institucional do Município pesquisado.

### 3. POLÍTICA E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL – PARÁ.

A redemocratização, caracterizada pela passagem de um sistema político autoritário para um sistema mais democrático, no Brasil, foi concluída através da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Segundo Souza (2001, p.514), os constituintes brasileiros responsáveis pela elaboração da Carta Maior, apresentaram como “estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios”. Acrescentamos ainda a descentralização política e administrativa.

O entendimento é de que a Constituição foi desenhada, para formar as bases da nova ordem federativa e para reestruturar o Estado.

Neste sentido, o que se observa de estruturação do Estado ocorrida, é que, em nosso país a maior parte, das políticas passou a serem geridas, segundo princípios cooperativos, isto é, pela União, Estados e Municípios que desempenham papéis distintos para a produção de serviços públicos, mas que, na prática, a União é que desempenha as funções de principal financiador e normatizador, cabendo ao município o papel de executor das políticas públicas desenhadas na esfera da União e se apresenta de forma padronizada.

Padronização esta, que acaba por gerar enormes distorções, devido cada ente da federação apresentar uma Capacidade Institucional específica e muitas vezes esta especificidade não é levada em consideração.

Ainda sobre a forma de Estado, o que se observa é que onde vários estados se reúnem com a intenção de formar um estado federal, no qual, o ente federado conserva sua autonomia quanto às questões políticas e administrativas (obedecendo à CF/88) é chamado de Federalismo.

Neste sentido, o Estado Brasileiro pela sua conformação dada pela CF/88 (BRASIL, 1988), adotou como forma de Estado o Federalismo que consiste em dividir o Estado em entes dotados de autonomia (no caso do Brasil, os municípios).

Com base nesse novo formato descentralizador é que a transferência de responsabilidades para os Estados e Municípios vem sendo desenvolvida, e, suas políticas vêm sendo elaboradas, em espaços de debates públicos deliberativos, que deveriam estar com uma base infraestrutural mais consolidada institucionalmente.

Assim, os modelos de descentralização das políticas adotados assumiram grande relevância e, portanto, é nítido que se observa um fortalecimento da esfera municipal, no sentido de adquirir maiores responsabilidades e encargos na busca de atendimento às demandas sociais.

Quanto ao planejamento desenvolvido e executado pelo poder público municipal, o que se sabe é que o mesmo apresenta resultados diferenciados nos diversos Estados e Municípios brasileiros, assim como, o controle e a supervisão dos planos, programas e projetos resultantes do processo.

Assim é que, este capítulo, dentro do contexto de descentralização proposta pela CF/88, tem como objetivo maior, dissertar sobre o marco regulatório da Política Urbana - Política de Desenvolvimento Municipal, bem como, das políticas setoriais - em especial a Ambiental e a de Habitação de Interesse Social. E neste ensejo, identificar os pressupostos para construção do instrumento maior da Política Urbana: o Plano Diretor Municipal (PDM), assim como, em especial o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em que pese à questão da importância da articulação dos instrumentos de planejamento urbano referente a tais políticas setoriais em estudo, com vistas à gestão ambiental urbana.

Ainda neste sentido, o mesmo introduz uma abordagem e discussão sobre as questões referentes às interfaces entre a Política Urbana e a Gestão Ambiental, diante da autonomia municipal para elaborar e gestar suas políticas urbanas municipais, asseguradas na Constituição Federal de 1988.

### 3.1 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL, COMO INSTRUMENTO DE ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.

A Constituição Federal de 1988, no Título VII (da Ordem econômica e financeira), Capítulo II, artigos 182 e 183, tratam da Política Urbana com seus devidos direcionamentos para garantia do planejamento e gestão das cidades. Sendo que, tais artigos foram a posteriori regulamentados por lei complementar. Segundo (Brasil. MC, 2005), tal regulamentação, ocorreu com a aprovação no Congresso Nacional da Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade que se traduziu, como sendo:

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. E ainda, oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processo de planejamento e gestão urbana e territorial, e garantir a realização do direito à cidade. (BRASIL, MC, 2005)

Neste sentido, a proposição da política nacional passou a ser de consolidação das bases de um novo quadro normativo para a questão urbana, apresentando, assim, novas possibilidades à Política de Desenvolvimento Municipal, já que o Poder Público passou a ter, à sua disposição, importantes instrumentos regulatórios para a gestão das cidades. E, portanto, a responsabilidade da elaboração de tal Política sob a competência do poder municipal, tendo o Plano Diretor Municipal que conter minimamente as diretrizes para a gestão urbana e ambiental municipal.

Dando continuidade a estas referências normativas, este capítulo tem como objetivo, dissertar sobre o marco regulatório tanto da Política Urbana - Política de Desenvolvimento Municipal, bem como as setoriais, em especial a Ambiental e a de Habitação de Interesse Social. E neste ensejo, identificar os pressupostos para construção tanto do instrumento maior da Política Urbana: o Plano Diretor Municipal (PDM), bem como, em especial do Plano setorial de Habitação de Interesse Social em que pese a questão da importância da gestão ambiental e ainda a articulação dos instrumentos de planejamento urbano referente a tais políticas setoriais em estudo.

### **3.1.1. A Política de Desenvolvimento Municipal: origem do Estatuto da Cidade e suas recomendações para o planejamento das cidades sustentáveis.**

Conforme foi mencionado anteriormente, em 10 de julho de 2001, foi aprovada a Lei de nº 10.257/01, chamada de Estatuto da Cidade, esta aprovação foi considerada por muitos o auge do processo de construção coletiva de um instrumento legislativo tendo por objetivo maior consolidar na estrutura do Estado Democrático Brasileiro, os princípios de justiça social (conforme a CF/88), que a partir da década de 60 inspiraram a construção de alianças entre diversos setores sociais apoiadores dos ideais da reforma urbana. Vale dizer que tal reforma trazia

em seu bojo a intenção de regulação das formas de apropriação e uso do espaço urbanizado em escala municipal pelos diversos atores sociais.

Entretanto, é importante lembrar que a iniciativa oficial do início do processo de construção do Estatuto da Cidade no âmbito governamental é datada de meados de 1967 e versa numa proposta chamada de “anteprojeto de desenvolvimento urbano” tendo como autor principal o antigo Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU - vinculado ao Ministério do Interior da época. Assim é que mesmo tendo sido o início de sua construção, no âmbito do governo militar, devido ao apoio de técnicos e consultores progressistas, a existência deste anteprojeto foi parar na imprensa como sendo uma tentativa de “socializar o solo urbano”. Porém, críticas alarmistas e em certas situações infundadas acabaram levando ao engavetamento da proposta do anteprojeto.

Na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) o debate sobre a questão do solo urbano ressurge direcionando-o para a responsabilidade do poder público de exercer controle sobre a atuação do mercado imobiliário de forma a enfrentar as desigualdades sociais, enfatizando as condições de moradias urbanas. Neste contexto é que é retomada a mobilização de lideranças de movimentos sociais e técnicos progressistas em torno da questão urbana e da busca por justiça social.

Neste momento um grande temor é gerado no âmbito do governo militar, o de que as tensões sociais chegassem a um ponto em que levassem as massas populares a se aglutinarem em torno de lideranças opositoras à ditadura militar. Isso fez com que o governo “tirassem da gaveta” aquele antigo anteprojeto de Lei, transformando-o em projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano.

Porém, mesmo com toda a pressão exercida pelos setores progressistas para que fosse dado andamento ao projeto, o que se observava na época era que a questão urbana não mobilizava os parlamentares, conforme alguns autores, provavelmente devido à ação de *lobbies* contrários à regulação do uso e da ocupação do solo urbano de nosso país - Brasil.

Início da década de 80, com base nos ideais das reformas da década de 60, a proposta de reforma urbana é retomada novamente, isto porque, enquanto os diagnósticos hegemônicos durante o período da ditadura militar apontavam o excessivo crescimento da população das cidades como causa da carência de serviços urbanos, do crescimento das favelas e dos loteamentos periféricos, da

elevação do preço da terra e de outros problemas urbanos, o projeto de reforma urbana apontava os problemas urbanos como consequência da “relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos de rendas geradas pela intervenção pública” (RIBEIRO, 2003, p. 13).

Assim é que finalmente uma emenda popular à Constituição foi encaminhada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, a qual, ao menos em parte, acabou por ser incorporada ao texto constitucional, justamente no capítulo sobre a política urbana.

Deste modo, é que no texto final do Estatuto da Cidade foi incorporada grande parte das principais propostas defendidas no Fórum Nacional da Reforma Urbana, momento este que envolveu importantes atores sociais, tais como: movimentos populares, ONGs, Universidades, entidades de representações técnico-profissionais entre outros que definitivamente, contribuíram efetivamente para elaboração deste importante instrumento legislativo.

No que se refere ao conteúdo desta Lei, é importante ressaltar que, o Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, a qual instituiu a função social da cidade e da propriedade, tendo como objetivos últimos o bem coletivo e o equilíbrio ambiental.

Tais objetivos podem ser verificados quando no Estatuto da Cidade pode constatar a inserção da preocupação ambiental junto com a política urbana nas entrelinhas de suas diretrizes, ou seja, no Art. 2º, inciso I, está:

[...] 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. (BRASIL. LEI 10.257/2001)

Vale ressaltar que nesta constata-se que é a primeira vez que a noção de sustentabilidade é mencionada em um texto legal federal sobre a política urbana.

Ainda no artigo relativo às diretrizes, o Estatuto recomenda, no inciso IV:

Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. (BRASIL. LEI 10.257/2001)

E, ainda em seu inciso VIII:

Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência. (BRASIL. LEI 10.257/2001)

Ficando claro, portanto, que, com esta Lei, uma nova proposição de política nacional passou a se consolidar, bem como, um novo quadro normativo para a questão urbana, cujo Poder Público passa a ter à sua disposição, importantes instrumentos regulatórios para a gestão das cidades inclusive a competência de no Plano Diretor Municipal elaborar a Política de Desenvolvimento Municipal.

### **3.1.2 A Obrigatoriedade e o Conteúdo Mínimo do Plano Diretor Municipal – análise crítica ao processo metodológico e consequentes lacunas deixadas no texto da Lei.**

No Título VII, Capítulo II da Constituição Federal de 1988 (CF/88), voltado à política urbana, o planejamento urbano ganhou sua norma máxima ao definir no artigo 182 § 1º que: o “Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988).

O artigo 41 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) prevê a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para aquelas nas quais o Poder Público Municipal deseje aplicar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da CF/88, as integrantes de área de especial interesse turístico e ainda as inseridas na área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2001).

Para os municípios que se enquadram nos incisos I e II do artigo 41 do Estatuto da Cidade, foi fixado o prazo até 10 de outubro de 2006 para que elaborem e aprovem seus planos no legislativo municipal (art. 50). Nos casos previstos nos demais incisos do mesmo artigo, ainda que o prazo não esteja definido no referido Estatuto, compreende-se que a obrigatoriedade surge a partir do momento em que o município se encaixe em um dos demais casos previstos.

O Estatuto da Cidade dispõe, ainda, que os planos diretores, depois de aprovados, devem ser atualizados, no mínimo a cada 10 anos (art. 40, § 3º). Para os planos editados antes da existência do Estatuto, o prazo máximo de 10 (dez) anos é contado a partir do início da vigência da Lei nº 10.257/2001, ou seja, a partir de 10 de outubro de 2006. Porém, sabe-se que devido ao curto tempo que tiveram na época (para o processo de elaboração dos planos) muitos municípios deixaram no texto da Lei, mas especificamente nas disposições transitórias, prazos menores, de revisão, evidenciando, portanto, a realização de diagnósticos técnicos com detalhamento e análises com menos profundidade, corroborando para o pensamento dos legisladores que deveriam por um prazo menor para a revisão, com vistas ao preenchimento de possíveis lacunas deixadas na Lei.

Vale ressaltar que, por exemplo, no Pará, houve um curto prazo para a elaboração dos planos em 2006, isso se deu devido à sanção posta nos termos da lei do Estatuto, a qual define que o não cumprimento dos prazos definidos tanto para a edição do plano diretor - nos casos previstos no art. 41, incisos I e II do Estatuto, quanto para sua atualização, sujeita os gestores públicos à responsabilização por improbidade administrativa, nos termos do art. 52, VII do Estatuto da Cidade.

Outra exigência da maior relevância para a democracia trazida pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 40, parágrafo 4º, trata-se da participação popular a ser observada, tanto na elaboração, quanto, na atualização do plano diretor, mediante a realização de audiências públicas, “como consectário lógico dos princípios da democracia participativa e da gestão democrática da cidade”, previstos no mesmo Estatuto (DANTAS, 2010, p.1). A Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 do Conselho Nacional das Cidades dá orientações quanto à forma de elaboração, implementação e execução dos Planos Diretores Municipais e define condições de obrigatoriedade de elaboração pelos municípios.

O Conselho Nacional das Cidades também regulamentou através da Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005 o conteúdo mínimo dos Planos Diretores Municipais - PDMs, que devem incluir:

- Delimitação de área para aplicação do instrumento de parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC);
- Disposições requeridas para a implementação dos seguintes instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, outorga onerosa

de alteração de uso, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir;

- Constituição de um sistema de acompanhamento e controle do Plano Diretor (BRASIL, 2005; DANTAS, 2010, p.4-5).

Contudo, o que se sabe é que, no processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais, tal conteúdo de certa forma foi respeitado, porém, sem as análises mais profundas e ainda, a regulamentação dos instrumentos definidos, não ocorreu como se esperava, no processo de implementação dos Planos, fazendo com que este em muitas situações seja considerado como “letra morta”.

Para finalizar o entendimento da questão da imposição da elaboração Lei, Dantas (2010) usa a expressão “nova ordem jus-urbanística brasileira” para ressaltar a relevância da aprovação do Estatuto da Cidade para o planejamento urbano no Brasil. Para o autor, esse novo marco regulatório deu início a um processo de reconfiguração da atuação estatal no enfrentamento dos grandes problemas urbanos que, no Brasil, refletem nos elevados níveis de concentração de renda e de segregação sócio-espacial que bem exprimem, por sua vez, o abismo que separa os estratos mais pobres da população daqueles representados pelas classes de média e alta renda. O autor classifica ainda, a ordem jus-urbanísticas, “em quatro condicionantes do Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade: condicionantes espacial, temporal, do produto e do processo” (DANTAS, 2010, p.1-2).

A primeira [...] é a que redimensiona a abrangência do plano diretor (art. 40, § 2º) daquela meramente urbana para o âmbito do município como um todo”. [A segunda] [...] “a dimensão temporal também é recondicionada em torno do horizonte máximo de 10 anos” (art. 40, § 3º). [A terceira] [...] “condicionante do produto” [...] “significa o estabelecimento pela lei federal de um conteúdo mínimo do Plano Diretor”. [A quarta] [...] “condicionante do processo” [...] “a mais importante do ponto de vista da efetividade jurídica da lei do Plano Diretor” [...] “a legitimidade como veículo de compatibilização jus-sociológica” [...] “a ênfase atribuída pelo Estatuto da Cidade à questão da participação popular na elaboração dos Planos Diretores bem como na gestão democrática das cidades converge no sentido de uma maior atribuição de legitimidade substancial aos produtos gerados neste processo, com um destaque especial para seu diploma legal síntese, a lei do Plano Diretor, cuja efetividade jurídica será proporcional ao grau de compatibilização jus-sociológica alcançado, o que equivale dizer, à sua legitimidade substancial” (DANTAS, 2010, p.2-10).

Também Rolnik (2001, p.5), sistematizando as inovações contidas no Estatuto da Cidade classifica-as em três campos:

um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais do que normatizar, as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Contudo acredita-se que, podem ser graves as conseqüências em termos de gestão e ordenamento territorial, quando, da imposição da elaboração de um instrumento de planejamento, sem antes uma avaliação da Capacidade Institucional de um dado município, em um momento que anteceda a construção deste processo. E ainda, é importante que se compreenda, que, as políticas públicas delineadas em tais instrumentos, consistem basicamente em um conjunto de instrumentos de ação, adotadas no âmbito do Estado, que apontam as diretrizes e as estratégias de efetivação de interesses públicos e de alteração de relações sociais estabelecidas. Ainda segundo Bucci (2002, p.241) são definidas como:

[...] programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

No caso das políticas urbanas, sabe-se que estas têm um espaço geográfico de atuação específica, ou seja, são voltadas a um ambiente específico: o espaço urbano construído, que conforme Silva (2002), esse espaço urbano constitui o que se denomina de meio ambiente artificial ou meio ambiente urbano<sup>14</sup>, que pode ser subdividido em espaço urbano fechado, como as edificações, ou espaço urbano aberto, a exemplo das ruas, praças e áreas verdes.

---

<sup>14</sup> Vale ressaltar que segundo Silva (2002, p.21), o conceito Meio Ambiente abarca três aspectos: meio ambiente natural (constituído pelo meio físico natural, como fauna, flora, biosfera e seus componentes), meio ambiente cultural (que compreende o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, aos quais são impregnados valores especiais) e meio ambiente artificial ou urbano.

Ainda segundo Neli Mello, baseado em Peltre e Metzger (2003, p. 219), o meio ambiente urbano é concebido como, todo o conjunto de fatores que se interagem no espaço construído, ou seja:

O meio ambiente urbano envolve um sistema de objetos que evoluem no tempo e no espaço, de políticas de gerenciamento, de consumos e usos e de funcionamento de sistemas materiais (naturais, artificiais ou técnicos) e de noções de um espaço que é resultado de processo histórico territorial, resultantes tanto das maneiras de produzir (fabricar, tornar consumível) e de consumir (utilizar, transformar, degradar) as 'coisas' (os recursos naturais, mas também técnicos, sociais, jurídicos e culturais).

Neste sentido, segundo Fernandes (2004), as políticas urbanas devem ser orientadas pelo direito a uma vida digna nas cidades, ou seja, com a devida qualidade de vida urbana e não apenas ao mero direito de sobrevivência.

Finaliza-se argumentando que a integração das ações de políticas públicas é imprescindível para minimizar os impactos da desigualdade existente no meio ambiente urbano e suas implicações sobre o meio ambiente natural, como por exemplo: sobre os recursos hídricos. Assim, as políticas ambientais devem estar diretamente relacionadas, como por exemplo, a política de habitação de interesse social, pois, a indevida ocupação de certa área de risco, ao longo de rios, está diretamente relacionada à precariedade ou inexistência de programas habitacionais de certo município.

Assim é que, a seguir tratar-se-á das questões referentes à política ambiental e à política habitacional de forma que se possa a posteriori perceber as suas interfaces e a necessidade de articulação de seus referidos instrumentos de planejamento.

#### 3.1.2.1. Sobre a Política Setorial: Ambiental

Resgatando o que foi mencionado anteriormente, no ordenamento jurídico brasileiro, as normas de política urbana são tratadas na Constituição Federal de 1988, no Capítulo II e inserido no Título VII da Ordem Econômica e Financeira. E ainda que, esta institui no art. 182, *caput*, que:

a política de desenvolvimento urbano, é executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem – estar de seus habitantes. (BRASIL. CF, 1988).

No Estatuto da Cidade este artigo é regulamentado e diz ainda que o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, *caput*).

Assim, para alcançar essa intenção, o Estatuto da Cidade estabelece várias diretrizes, como o planejamento do desenvolvimento e da expansão das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município; além, da ordenação e controle do uso do solo; e ainda da proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído (gestão ambiental urbana), do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e até mesmo arqueológico; e conclui com a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Portanto, o que se verifica é que o Estatuto da Cidade define a sustentabilidade do meio ambiente urbano como um direito, concebido 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” (art. 2º, inc. I).

Contudo, a necessidade da garantia da qualidade de vida no meio ambiente urbano não é inovação do Estatuto da Cidade, na realidade esse debate vem desde a Declaração sobre Assentamentos Humanos, adotada pela primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), ocorrida em Vancouver em 1976.

Após a Durante Habitat I, foi na Conferência, Rio 92, com a elaboração da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21), que cresceram os debates em torno da sustentabilidade do meio ambiente urbano, apresentando o referido documento importantes compromissos acordados pela comunidade internacional, incorporação fundamentais ações e metas para promoção da qualidade de vida e equidade social nas urbes.

Sabe-se ainda que as discussões sobre a sustentabilidade também se fizeram presentes na Declaração e no Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos (1993) e continuaram intensamente na Conferência Habitat II, realizada em Istambul em 1996, que aprovou o documento denominado Agenda Habitat II, o qual

apresentou princípios, compromissos e estratégias a serem adotados pelo poder público e pela sociedade, em busca do desenvolvimento sustentável no espaço urbano.

Todos estes acontecimentos resultaram na elaboração da Agenda 21 Brasileira, os quais, dentre diversas ações propostas, a agenda estabeleceu os desafios, os alicerces e as estratégias para a sustentabilidade das nossas cidades. Vale ressaltar que nesse documento a sustentabilidade urbana pode ser concebida como uma:

qualidade que passa a identificar e exigir dos distintos processos sociais, desde aqueles que se dão na esfera privada – reduzir o consumo individual e reciclar produtos no espaço doméstico, por exemplo – até os que se desenvolvem na esfera pública, no terreno da implantação e gestão de políticas públicas (SAYAGO; PINTO, [2005],p.4)

É interessante ainda observar que Odete Medauar (2002, p.18), referenciando a inserção do direito a cidades sustentáveis no Estatuto da Cidade, explica que esse direito concretiza-se no momento em que “[...] o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos”. Ou seja, o que se verifica é que a noção da sustentabilidade das cidades vai muito além do mero conteúdo urbanístico, abrangendo principalmente as questões de equidade social, cautela ecológica, e eficiência econômica. Portanto, significa que as políticas públicas que intervenham na área urbana devem estar em consonância com a necessidade de além de se planejar estrategicamente o desenvolvimento local, promover sustentabilidade urbana.

Mais uma vez, pode-se finalizar esta questão, com a argumentação da necessidade urgente da integração das ações de políticas públicas e articulação dos instrumentos de planejamento das diversas políticas setoriais, tais como: as políticas ambientais e a política de habitação de interesse social.

No que se refere aos marcos regulatórios que disciplinam a questão ambiental podem ser citados hierarquicamente:

- A Constituição Federal (Capítulo VI – Artigo 225) e as Constituições Estaduais que a ela se adequaram. Contendo a seguinte diretriz: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

- A Lei nº 6938/81 - que definiu a Política Nacional de Meio Ambiente, e foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Assim nasceu o conceito jurídico do meio ambiente, presente nesta Lei, na qual instituiu no país a tal Política Nacional que era demasiada restrita, estabelecendo apenas que o conjunto de condições, leis, influências e interações da ordem física, química e biológica, que permitiam, abrigavam e regiam a vida em todas as suas formas.

Vale ressaltar que até a publicação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente não havia definição no ordenamento jurídico sobre meio ambiente no país. Com o advento da Lei, o Meio Ambiente passou a ser considerado como patrimônio público, de uso coletivo e que, portanto, deve ser assegurado e protegido por todos.

Hoje se entende ainda que, o Meio Ambiente constitui-se em um ramo específico do conhecimento e do interesse da sociedade em geral, seja no âmbito jurídico, pela Constituição Federal quando lhe reservou um dos seus capítulos (CF/88, capítulo VI), seja em outros campos, como: a administração, a engenharia, urbanismo, etc.

Neste sentido, a definição constitucional da matéria e as normas regulatórias dão à questão do Meio Ambiente um caráter multidisciplinar, também reconhecido no meio técnico estadual e municipal e ainda, que deve ter uma atuação transversal que tocam vários outros campos: do Direito Público ao Direito Privado, regulando fatos e atos presentes, e pela aplicação do princípio da precaução, lança sua ação sobre questões futuras.

Neste contexto, como instrumentos da ação de controle sobre a proteção do meio ambiente destacam-se: a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 que disciplina a Ação Civil Pública de Responsabilidade por Danos Causados ao Meio Ambiente, ao Consumidor; a Lei nº 4.717/65, que regula a Ação Popular, cuja admissão como meio de garantia de direito individual e coletivo em matéria ambiental que consta da Constituição Federal a partir de 1988 (art. 5º, LXXIII); e a Lei nº 9605/98 – Lei Penal sobre Meio Ambiente.

### 3.1.2.2 Sobre a Política Setorial: de Habitação de Interesse Social.

No que se refere à política habitacional, com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o modelo descentralizador e municipalista apresentado constituiu-se em maior autonomia para os municípios e passou a direcionar que estes construíssem seus próprios instrumentos de Planejamento e Gestão. No qual, complementando este marco jurídico, a Lei Federal nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade apresentou-se não apenas como reguladora dos artigos 182 e 183, da CF/88 que indicavam as diretrizes da política urbana, como também, induziu o processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais Participativos. Plano este considerado o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano que direciona as políticas setoriais.

Outro avanço para o processo de planejamento municipal brasileiro, foi a promulgação da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, o qual foi ampliado o volume de recursos não onerosos para o enfrentamento das carências habitacionais. Neste sentido, a Resolução nº 30, do Conselho Nacional das Cidades, de 16 de dezembro de 2009, estabeleceu que dezembro de 2010 fosse o último prazo para que os municípios criassem seus Conselhos, Fundos e Plano de Habitação de Interesse Social, sob pena de não haver repasse de recursos federais aos municípios em 2011.

No Estado do Pará, a Lei Estadual nº 7.087/08, cria o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, com seu Conselho e Fundo específico. Em 2010 é aprovado o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social. Alinhando-se a esta Política Habitacional Nacional, nesse contexto, a Companhia de Habitação do Pará – COHAB desenvolveu e coordenou uma capacitação à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social em vinte e dois (22) municípios paraenses integrantes do Programa Federal Territórios da Cidadania, denominada *Ação PLHIS*. Essa atividade desenvolvida pela Universidade Federal do Pará - UFPA, através do Convênio nº001/2010 – COHAB – UFPA – FAPESPA – SEDECT tinha como prazo final para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social, dezembro de 2010, porém, por conta tanto das características geográficas do Estado do Pará, que possui forte desconcentração espacial e as dificuldades institucionais municipais encontradas pelas equipes técnicas de apoio eram tantas

que somente em março de 2011 foi possível sem entregue pelos municípios à Caixa Econômica os referidos planos.

Vale lembrar que, paralelo a esta Ação PLHIS, outras prefeituras independentes desta ação estadual, contrataram consultorias para orientar metodologicamente a Prefeitura, frente à carência técnica, material e institucional - realidade comum aos pequenos e médios municípios paraenses.

Entretanto, uma experiência de referência, de interessante fortalecimento institucional, e com o formato participativo. Conseguiu realizar suas ações perfeitamente com as devidas ações a seguir: adesão ao Sistema Nacional, criou o Conselho e o Fundo da Habitação, captou recursos financeiros junto a Caixa Econômica Federal para elaboração do seu PLHIS e posteriormente aprovou seu Plano nas três (03) instâncias necessárias (conselho municipal de habitação, órgão financiador – Caixa Econômica Federal e na Câmara Municipal).

Neste entendimento o PLHIS é considerado um instrumento de planejamento urbano, técnico, social, político e administrativo que estabelece programas, projetos, ações e metas - *claras, específicas e mensuráveis* - no intuito de mitigar problemas de natureza físicos territoriais, socioeconômicos, cultural e ambiental, com impacto a questão habitacional, de forma a integrar-se com as demais políticas setoriais como: saneamento básico, transporte e mobilidade, desenvolvimento econômico e, principalmente, ambiental e de regularização fundiária, entre outras políticas municipais.

### 3.1.2.3 As interfaces entre a Política Urbana e a Gestão Ambiental.

No que se refere aos marcos regulatório das políticas urbanas e suas políticas setoriais - em especial a ambiental e de habitação, o que se verifica é que, hoje em dia, não se pode ignorar mais a questão ambiental urbana, sobretudo nas cidades de médio e grande porte, tendo em vista que nestas os problemas relativos ao meio ambiente adquirem uma dimensão tão grande, ao ponto de afetar a qualidade de vida de toda a sociedade civil, ou seja, não mais ocorrendo como antigamente, afetando primordialmente as classes sociais mais inferiores que acabavam por muitas vezes serem ignoradas.

A afirmação acima pode ser complementada conforme Medauar (2002, p.16), quando diz que:

A implementação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como, por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual, lixo, ausência de áreas verde.

Ainda, com base em Medauar (2002) e no entendimento de Morin (2001) o que se sabe é que o ecossistema urbano deixou de ser visto isoladamente e tratado como fenômeno exclusivamente urbano, ou seja, passou a demandar uma visão holística e integradora.

Entretanto, realizar uma interface ou articulação entre a matéria urbana e a ambiental não tem sido uma tarefa fácil tanto para os legisladores, como para os técnicos responsáveis pelo processo de elaboração e implementação da política, mesmo porque se analisarmos o texto dos artigos da Constituição Federal, no que se refere à política urbana, observa-se que está inserida na Ordem Econômica e Financeira, visando, sobretudo, à regulação da propriedade privada, enquanto que a temática ambiental está disposta na Ordem Social, focalizando os bens comuns, que são direitos difusos, tendo titulares indetermináveis.

O detalhe é que isso se repete ou trazem reflexos em muitas Constituições Estaduais e até mesmo alguns planos diretores municipais.

Observa-se ainda uma questão fundamental no que se refere à competência material. No campo urbanístico o nível de atuação é o municipal, enquanto que a competência executiva da função ambiental é comum entre os entes federados, sendo que a competência legislativa é concorrente, cabendo à União estabelecer normas gerais, ao Estado suplementá-las, e aos municípios, observado o que dispõe os demais entes, legislar sobre assuntos de interesse local. Assim, o que se observa, é uma realidade de descentralização da regulação urbana e uma centralização da regulação ambiental. O que em muito dificulta o processo de planejamento.

Um exemplo claro desta questão é a dificuldade de articulação entre o zoneamento ecológico econômico e o Plano Diretor Municipal, visto que a dinâmica urbana é muito intensa e os tempos de elaboração e implementação dos mesmos são diferentes. Além do mais, a dinâmica urbana não é muitas vezes acompanhada das normas ambientais e estudos de impactos urbanos ambientais que seriam necessários à prevenção de instalações de assentamentos urbanos de risco.

Neste entendimento é que emerge, a necessidade de integração das políticas públicas setoriais, através da gestão ambiental urbana, isto é, do conjunto de atividades e responsabilidades voltadas para diversas intervenções socioeconômicas e territoriais, com vistas ao ordenamento do uso do solo e manejo adequado dos recursos naturais e humanos, em busca da constituição da qualidade de vida urbana, ou seja, em busca da sustentabilidade das cidades.

Conclui-se com base no PNUD, em 1996 que há uma necessidade de se ter critérios, estratégias, capacitações técnicas e fortalecimento institucional, para elaboração dos instrumentos de planejamento de forma que busque a tão almejada sustentabilidade urbana. E ainda, que se disponha de uma análise ambiental, que preceda o processo de planejamento, de forma que sirva de base para o planejamento e ordenamento territorial e assim, melhorar a formulação e aplicação de tais instrumentos de planejamento municipal, ou seja, todo o processo de elaboração e implementação de políticas públicas estão diretamente relacionadas à CIM do município.

### 3.2 CRÍTICAS AOS PLANOS DIRETORES ELABORADOS NO BRASIL.

Flávio Villaça, importante autor da pesquisa crítica em planejamento urbano no Brasil, produziu, em 2005, um texto largamente conhecido intitulado “As ilusões do Plano Diretor” em que, fundamentado em suas pesquisas, desenvolve argumentos que questionam as razões que sustentam a aura de poder que se criou em torno dos PDMs no Brasil e afirma que suas observações servem para todo o Brasil, mesmo que tenha tomado o caso de São Paulo a título de exemplo.

Citando o Plano Diretor Estratégico de São Paulo diz o autor que este traz “um rol de maravilhas que não passa de promessas”, baseadas em um “instrumento que jamais vigorou na cidade ou teve qualquer efeito sobre ela” (VILLAÇA, 2005, p. 14).

Lembrando os planos de diversas naturezas que devem ser elaborados por cada município, o autor diz que esse “apelo aos planos é uma farsa” que contribui para desmoralizá-los e a sustentar sua “imagem de salvação tecnocrática”. Para Villaça (2005) os planos servem como “cortina de fumaça” usados para “ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos” (VILLAÇA, 2005, p. 20-21).

Para o autor, da maneira como estão colocados no Estatuto da Cidade, os PDMs têm tudo para serem descumpridos, pois sua elaboração é obrigatória, mas a obrigatoriedade de sua aplicação não é clara, correndo o risco de não passar de carta de intenções. A possibilidade de deixar a regulamentação para ser feita depois, cria o risco de esta não acontecer, demorar demais ou, caso aconteça, se desviar dos objetivos iniciais. Além disso, ao ser definido como *municipal*, acaba por correr o risco de adotar uma abrangência ampla demais, que o tornaria mais difícil de ser elaborado e implementado (VILLAÇA, 2005, p. 23, grifo nosso).

Complementa-se ainda que, acredita-se que a implementação do Plano está vinculada diretamente à questão da Capacidade Institucional do Município não abordada por Villaça.

No caso do plano diretor de São Paulo, as ações estratégicas são “uma enxurrada de propostas de ações enunciadas sem que se saibam quem vai executá-las, nem quando, nem como, nem com que recursos”. Nas ações estratégicas foram elaboradas propostas para tudo, o que, segundo Villaça (2005), mostra que o plano é “inexequível, pois propõe intervir em tudo, reparar tudo, sem qualquer seletividade” (VILLAÇA, 2005, p. 23).

A respeito da não implementação dos Planos Diretores Municipais, Villaça argumenta que:

Desde que a idéia de plano diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um plano diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassem significativamente os do zoneamento (VILLAÇA, 2005, p. 17).

Outra crítica bastante pertinente feita por Villaça em relação à realidade dos PDMs elaborados no Brasil é a de que estes costumam pairar entre diretrizes gerais e vagas (VILLAÇA, 2005, p. 42). Entendemos que esta prática mostra um claro propósito de apenas atender a obrigatoriedade de sua elaboração, evitando o enfrentamento de conflitos de interesse em torno da aplicação efetiva dos diversos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, os quais têm implicações diretas sobre as possibilidades de apropriação das diversas rendas urbanas pelos diferentes grupos sociais que atuam na produção do espaço urbano.

A respeito do não cumprimento das ações dos PDMs, Villaça coloca uma pergunta ainda não claramente respondida: “Afiml esse elenco de obras é mera

sugestão que os prefeitos podem ou não acatar ou é impositivo?” O autor questiona se os prefeitos só podem fazer o que está nos PDMs ou podem executar também obras que não estão previstas neles (VILLAÇA, 2005, p. 44).

A afirmação de que “Plano é cardápio, não comida [...]”, feita em 2004, pelo então Secretário Municipal de Planejamento de São Paulo é muito elucidativa a respeito do que pensam os gestores públicos a respeito. Segundo este mesmo gestor, “não há um cronograma estabelecido para completar tudo o que está previsto no plano” (VILLAÇA, 2005, p. 44).

Para o autor, se as obras previstas forem apenas sugestão, ou seja, de implementação facultativa, os planos diretores perdem o prestígio que lhes é imputado há décadas e perdem também sua caracterização como lei, pois - questiona o autor - “que sentido tem aprovar uma lei se sua obediência é facultativa?” (VILLAÇA, 2005, p. 44).

O autor lista, ainda, mais algumas questões que ampliam o dilema em torno da obrigatoriedade de implementação dos PDMs:

- A lei – qualquer lei – deve ser geral, e não específica. Ao listar obras específicas cuja execução seria supostamente obrigatória num período específico de tempo, a lei está sendo específica. Entretanto, a lei deve ser geral, diz um princípio elementar do direito;
- Ao obrigar um prefeito a executar certas obras em determinado período, a lei está ferindo a prerrogativa de autonomia do executivo. Dependendo da quantidade e custo das obras constantes da lei, um prefeito pode ficar totalmente tolhido em suas ações e sem opções para escolher e determinar as obras que vai executar. Isso significaria uma invasão do legislativo sobre as prerrogativas do Executivo, invasão essa que poderia representar um total congelamento da iniciativa deste no tocante à realização de obras;
- Se as obras que um prefeito deve executar são as que o plano determina, então, em épocas eleitorais, tornaria iguais as plataformas políticas de todos os candidatos a prefeito no tocante a obras (...) qualquer candidato eleito seria obrigado a executar as obras previstas no plano, ou seja, as mesmas obras. E se o candidato propuser obras que não constam do plano e ganhar a eleição? O que vale mais? A democracia direta, do eleitorado, que ao eleger esse candidato, aprovou sua plataforma de campanha, diferente do plano diretor, ou

a democracia indireta que aprovou, através dos vereadores, as obras previstas no plano? Além de atentar contra a autonomia do executivo, tal prática teria um evidente caráter antidemocrático;

- A listagem de obras constante do plano diretor estratégico não é acompanhada de qualquer estimativa de custos (como é comum em planos diretores em geral). Não se tem ideia do custo total das obras que supostamente tocariam a determinado prefeito executar;
- Os prazos previstos no plano não coincidem com os dos prefeitos, de maneira que um determinado prefeito sempre pode alegar que quem deve executar (ou deveria ter executado) as obras previstas no plano é (ou teria sido) o outro prefeito e não ele (VILLAÇA, 2005, p. 45).

Assim é que, quanto à efetividade dos PDMs o autor questiona se os mesmos têm poderes para alterar a situação de injustiça, desigualdade e exclusão, como costumam prometer (VILLAÇA, 2005, p. 41).

A respeito ainda da obrigatoriedade de implementação dos PDMs, o autor aborda o desinteresse e a lentidão na regulamentação posterior e na efetiva aplicação dos dispositivos previstos no Plano, citando como o exemplo o fato de que, com relação ao parágrafo 4º do artigo 183 da CF/88, repetido no artigo 5º do Estatuto da Cidade, passados 4 (quatro) anos após sua aprovação nenhum proprietário de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, foi notificado (VILLAÇA, 2005, p. 27).

Quanto à participação popular exigida no processo de elaboração dos PDMs, Villaça afirma que também esta participação é ilusória, por algumas razões importantes enunciadas por ele. No entendimento do autor não existe participação da população, simplesmente porque não existe *uma* população e sim uma sociedade dividida em classes sociais, em grupos sociais que têm interesses diferenciados, muitas vezes conflitantes (VILLAÇA, 2005, p. 50, grifo nosso). Para o autor, a classe dominante sempre participou, seja dos planos diretores, seja dos planos e leis de zoneamento. “Quem nunca participou foram as classes pobres” (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Para o autor, os mais pobres têm pouco acesso a uma participação significativa e qualificada e que exerça real influência sobre a tomada de decisões, ao passo que as classes médias e acima da média têm uma participação mais organizada e

efetiva. Um dos fatores que leva à fraca participação dos mais pobres é o fato de que, em geral, os problemas concretos e imediatos vivenciados por eles não costumam ser abordadas durante o processo de elaboração do plano (VILLAÇA, 2005, p.50).

Para Villaça a principal razão da “ilusão da participação popular” é que, num país desigual como o Brasil, há um abissal desequilíbrio entre os poderes políticos e econômicos de que dispõem cada classe social para interferir nos âmbitos ocultos nos quais se dão, verdadeiramente, a tomada de decisões estratégicas e relevantes. Nos dizeres do autor:

O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes políticos e econômicos muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Sendo a participação da população uma ilusão, os debates públicos vêm sendo usados pela minoria dominante para “ocultar as outras formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas”. Cita como exemplo da falácia da participação famoso caso das “emendas noturnas” com que foi emprenhado o plano de São Paulo, até hoje não se sabe por quem. Durante todo o processo de elaboração do plano foi dada a orientação que não deveriam fazer parte das discussões, questões imediatas e pontuais. Desta forma se evitou, realmente, que entrassem no plano de questões de tal natureza – pelo menos as trazidas pelos pobres. No entanto, foi aprovado um substitutivo que privilegiava poderosos interesses privados de São Paulo, representando, na verdade, demandas imediatas e pontuais de interesses das classes de alta renda, fato que o executivo, então sob gestão do PT, se recusou a esclarecer (VILLAÇA, 2005, p.53).

Para Souza, M (1998) outro expoente da pesquisa em planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil, a questão crucial não é “técnica”, ou seja, não se refere a como podem ser alcançados com eficiência os fins; a questão crucial é *política*: “quem define, explícita ou sub-repticiamente, os *fins*? (SOUZA, M., 1998, p.23, grifo do autor). Que instância de poder determina as necessidades materiais e imateriais, que instância de poder pretende sonhar e desejar pelos próprios homens e mulheres concretos?” (SOUZA, M.,1998, p.23, grifo do autor).

Para Souza, M. (1998) uma cidade justa é decorrência de uma sociedade justa, a qual só é possível se suas instituições garantirem acesso igualitário à tomada de decisões. Mas a condição de igualdade de acesso só é possível se indivíduos e grupos da sociedade tiverem alcançado um suficiente grau de autonomia. Esta autonomia, por sua vez, para ser exercida depende da disponibilização de necessárias condições socioeconômicas e políticas. Sem autonomia, argumenta o autor, “não é possível falar, sem restrições, de desenvolvimento social ou sócio-espacial” (SOUZA, 1998, p.24).

Para Souza, M. (1998), uma sociedade capitalistas, cujas instituições reproduzem uma separação estrutural entre dominantes e dominados, “a prática da *livre* participação na tomada de decisões e o gozo da liberdade não se podem desenvolver plenamente” (SOUZA, 1998, p.24, grifo do autor).

Maricato (2006, p.211) ressalta que o patrimonialismo característico da sociedade brasileira, é causa da concentração de poder e explica a “captura da esfera pública por interesses privados”, os quais instrumentalizam o Estado a fim de obter a garantia de poder baseado em relações de troca.

A autora enumera alguns fatores que travam o desenvolvimento urbano:

- 1) Planos e leis detalhistas (fortemente inspirados nos países centrais) cuja aplicação se faz ambigualmente de acordo com as circunstâncias, por meio da política do favor;
- 2) Apenas parte das cidades é regulada, fiscalizada, urbanizada, o que implica modernidade e direitos para alguns e não para todos;
- 3) Centenária confusão no registro de terras e privatização das terras devolutas;
- 4) Cadastros públicos imobiliários incompletos e falta de informações rigorosas sobre o uso e a ocupação do solo;
- 5) Flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda;
- 6) Investimentos públicos regressivos, alimentando a exclusão social e os ganhos imobiliários privados;
- 7) Investimento público alimentando, também, a cooptação de “currais” eleitorais;

8) Mercado privado restrito: produto de luxo para uma elite (MARICATO, 2006, p.212).

Rolnik (2001, p.9) “[...] o cinismo dominante na política urbana que se pratica no país, que de um lado reitera nos planos e leis uma regulação urbanística excludente e de outro negocia, na administração do dia a dia com os interesses pontuais e corporativos através de práticas clientelistas e de compra de votos”.

Também Moreira (2008) corrobora o que foi dito pelos autores acima citados ao afirmar que é na esfera da política que as dificuldades são maiores, em função da cultura política de práticas imediatistas e clientelistas, que predominam no processo de tomada de decisão no âmbito da administração pública no Brasil (MOREIRA, 2008, p.).

Para, Stephan (2009, p.53) que estudou os processos de elaboração de PDMs em municípios de pequeno e médio porte de Minas Gerais - o mau costume brasileiro de deixar tudo para a última hora, esperando possível adiamento do prazo, não deixou de valer para o cumprimento da exigência de aprovar os planos diretores. Muitos planos chegaram às Câmaras Municipais no fim do prazo e foram aprovados sem nenhuma discussão, sem modificações. Findo o prazo, em muitos municípios os processos ainda estavam sendo desenvolvidos.

Em Minas Gerais, nas cidades com população inferior a cem mil habitantes, dos 63 planos identificados, 07 eram anteriores a 2000 e 46 (73%) foram aprovados entre setembro e dezembro de 2006. Outros planos foram encaminhados às respectivas câmaras municipais posteriormente ao prazo. O significativo número de planos aprovados próximo ao prazo é sinal de que muitos planos foram feitos em poucos meses e concluídos às pressas. Há sinais claros de que vários planos diretores foram feitos na base do *copy and paste* e mesmo assim aprovados (STEPHAN, 2009, p.53).

Ao fim dos dois primeiros anos de vigência de alguns planos já é possível constatar, através de levantamentos preliminares que:

- Vários planos incluíram os instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, entretanto o restante do conteúdo permaneceu não autoaplicável e ficando dependentes de regulamentações posteriores;

- A elaboração dos dispositivos legais e a regulamentação dos instrumentos presentes nos planos previstos para alguns meses após a aprovação das leis dos planos, como a revisão/elaboração de leis de controle do uso e ocupação do solo, não foi sequer iniciada;
- A criação de conselhos (setorial de política urbana ou do plano diretor), presente em todos os planos, foi apenas iniciada, em alguns municípios, com reuniões preliminares e a indicação de prováveis nomes para a composição dos conselhos. Tais processos muitas vezes pararam logo após as primeiras reuniões;
- A criação do órgão de acompanhamento da maioria dos planos permanece apenas no papel;
- Em alguns planos foi prevista ampla divulgação do conteúdo, o que raramente aconteceu. Há grande dificuldade de encontrar as leis nos sites oficiais das Prefeituras e Câmaras Municipais. Portanto, os planos aprovados ficam inacessíveis ao público, restritos aos setores específicos da área de planejamento urbano e da construção civil e mais ainda desconhecidos pela maioria da população.
- Logo após aprovados, os planos já encontraram propostas de alterações nos índices urbanísticos (coeficientes de aproveitamento em Guaxupé; ampliação da taxa de ocupação em Ouro Fino; estreitamento de vias e diminuição de áreas de lotes em Cruzília e Ouro Fino; extinção da exigência de afastamento frontal em Viçosa etc.) (STEPHAN, 2009, p.54).

O autor entende que o ferramental legal não definiu a profundidade e amplitude nas quais a participação popular deveria ocorrer. Instituições diferentes desenvolveram metodologias diversas para os trabalhos, permitindo que a participação transitasse nos patamares da informação, consulta e parceria (através de processos de mobilização, capacitação, reuniões públicas de consulta e debates entre as equipes técnicas e os delegados eleitos) (STEPHAN, 2009, p.53).

Carvalho (2006) ao estudar os processos de elaboração dos PDMs de Santos e de São Paulo, demonstrou, através destes exemplos, os fatores que levaram ao desempenho pífio de tais planos no que se refere à intencionalidade de “inversão de prioridades” na política de uso e ocupação do solo urbano, questão central do

Estatuto da Cidade, em função de terem sido elaborados em processos “participativos” dominados pela participação dos mais ricos, especialmente de setores ligados ao mercado imobiliário (grifos nossos).

O governo de Santos chegou a propor a alteração do fundamento conceitual de zoneamento até então praticado no Brasil – o zoneamento funcional – que contribuiu para a segmentação e segregação sócio-espacial. A intenção era optar pelo zoneamento por adensamento, baseado na mistura de usos urbanos, como forma de romper com a “segmentação do espaço urbano entre excluídos e incluídos” (CARVALHO, 2006, p.35).

O governo municipal de São Paulo buscou romper com a prática do urbanismo brasileiro de se estabelecer coeficientes de aproveitamento diferenciados e específicos para cada zona do território urbano. Com esta intenção tentou instituir a outorga onerosa do direito de construir, conhecida como solo criado, como forma de fazer cumprir a função social da propriedade urbana, através da separação entre direito de propriedade e direito de construir. Ao aplicar este instrumento é possível “fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” [...] “esse mecanismo seria implementado com a definição de um índice padrão de aproveitamento para todos os terrenos, com variação segundo a área do terreno” (CARVALHO, 2006, p.35).

Em Santos, o zoneamento por adensamento foi retirado por pressão de organizações do mercado imobiliário e mantido o velho e nefasto zoneamento funcional, gerador e reproduzidor de desigualdade e segregação. Em São Paulo, a lei aprovada manteve a outorga onerosa, só que numa versão perversa que atendia os parâmetros admitidos pelos setores ligados ao mercado imobiliário, tornando sem efeito as intenções iniciais de inverter prioridades através do combate à segregação sócio-espacial (CARVALHO, 2006, p.44).

Nas duas cidades, a discussão centralizou-se na regulamentação do solo urbano, conforme os interesses dos setores ligados ao mercado imobiliário, que foi o grupo social que mais se mobilizou para participar da elaboração do PDM (CARVALHO, 2006, p.43).

Contudo, mesmo reconhecendo as raízes tão profundas de nossa cultura patrimonialista, Maricato (2006) aposta na formulação de propostas transformadoras, desde que tenhamos consciência de que “nenhuma mudança será

rápida e nem poderá deixar de levar em conta os valores sociais e a mentalidade historicamente construídos”. Para a autora a possibilidade de construir propostas inovadoras acionando os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade “é recente e sua consolidação depende da defesa e continuidade dos pilares que a inspiraram, o que não está completamente assegurado em razão dos interesses em jogo” (MARICATO, 2006, p.219).

Conclui-se então com Souza (1998) enfatizado, ainda, que: tendo críticas à história do planejamento urbano, diz que planos diretores progressistas devem constituir o começo de uma longa caminhada, buscando a conquista de novos direitos concomitantemente com a construção de um processo de transformação das práticas sociais e do imaginário (SOUZA, 1998, p.25).

### 3.3 CRÍTICAS AOS PLANOS DIRETORES ELABORADOS NO PARÁ

Em decorrência da descentralização administrativa proposta pela CF/88, um novo papel do poder municipal se consolida, na medida em que, o município como ente federado se apresenta como o principal responsável pela construção e execução da Política de Desenvolvimento Municipal. Porém, de forma compartilhada com a sociedade organizada, com a comunidade local e com o setor privado, quando se volta para a busca da promoção de seu desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, são levados em conta os aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais e territoriais, de forma que haja qualidade de vida no espaço urbano. E ainda, com desenvolvimento institucional e gestão democrática da cidade, por meio da ação dos conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e realização de debates, audiências, conferências e consultas públicas.

Sob essa ótica, o município passou a ser, tanto o promotor do crescimento econômico e de investimentos, quanto, o responsável pela política de desenvolvimento urbano.

Neste entendimento, no que se refere à autonomia municipal para execução de tal política, o que verificava naquele momento é que o município na realidade se apresentava com uma real questão de necessidade de apoio técnico e financeiro evidente, por parte do poder local.

Assim é que, a criação de um Ministério - uma estrutura federal – que viesse a institucionalizar a política nacional de desenvolvimento urbano e orientar a regulação

e o financiamento das ações dos agentes públicos das três esferas, se fez extremamente necessário.

Portanto, o ministério já surge com a seguinte função: ser o fornecedor de condições básicas (capacitação técnica e apoio financeiro) para que os municípios recuperassem e colocassem em prática a sua autonomia real, tanto no trato de seu planejamento urbano, quanto na execução de suas políticas.

O Ministério das Cidades então é criado, tendo como prioridade, a disponibilidade de meios e condições concretas para apoiar os governos locais na implementação de uma nova gestão urbana, baseada nas diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade.

Segundo BRASIL (2005, p.8), “O Ministério das Cidades começa por fazer a sua parte, neste primeiro passo de um desafio: facilitar o acesso a recursos financeiros, à capacitação e à assistência técnica”. (BRASIL, 2005).

Em suma, a criação do Ministério, como uma estrutura federal, surge, tanto para institucionalizar a política nacional, quanto direcionar a forma de construção dessa nova política. Sendo importante destacar, a importância do processo participativo, tanto na política nacional, quanto na elaboração da política local.

No Estado do Pará, com base em alguns estudos realizados<sup>15</sup>, pode-se dizer que o processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais Paraenses ocorreu num contexto de muita pressão devido à obrigatoriedade, o prazo e as sanções impostas pela Lei. Nesta conjuntura, apenas duas opções se apresentavam aos gestores municipais, sendo: elaborarem seus Planos, através de um arranjo institucional inovador proposto pelo governo do Estado da época, ou elaborarem seus Planos através da contratação de consultorias.

Isso porque, conforme dito anteriormente, a capacidade institucional de cada município, seja para elaboração, seja para a implementação das políticas urbanas na modelagem estabelecida na esfera da União para execução na esfera municipal, em nenhum momento foi levada em consideração, principalmente no que pese a participação representativa das diversas esferas de poder e na aplicação da metodologia padronizada imposta.

Assim é que, no período de 2005 a 2006, dentre os 143 municípios existentes, setenta e três (73) Planos Diretores foram elaborados com uma mesma metodologia

---

<sup>15</sup> Cardoso (2007); Lima (2006) e Matos (2006).

- estabelecida pelo Ministério das Cidades, através do arranjo institucional inovador proposto pelo governo do Estado da época.

O resultado obtido foi de 95% de aprovação, surgindo em 2007 a necessidade de implementação de tais planos. Porém, sabe-se que desses, apenas dezesseis (16) efetivamente iniciaram o processo de implementação através da ação de Regularização Fundiária Urbana no âmbito do Projeto de Capacitação e Assistência Técnica para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade: Regularização Fundiária Urbana, através do Convênio nº001/2007, celebrado entre o Governo do Estado do Pará através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDURB e o Ministério das Cidades por intermédio da Secretaria Nacional de Assuntos Urbanos – SNPU, cujo objetivo foi de capacitação de municípios para Regularização Fundiária Urbana.

A necessidade de um Projeto como o referenciado, revela muito mais do que apenas o apoio da esfera estadual à esfera municipal; e sim, a necessidade de uma reflexão no sentido da capacidade institucional atual de cada município, para implementação das políticas urbanas na modelagem estabelecida na esfera da União para execução na esfera municipal, em que pese a participação representativa das diversas esferas de poder.

Neste sentido, é que entra em questão a Capacidade Institucional Municipal (CIM), em seus respectivos aspectos: gerencial, financeira e de participação social, já que as imposições de cima para baixo, não deixam saída para o governo local, a não ser, o desenvolvimento do processo de qualquer forma.

Para os Municípios que tiveram a oportunidade de elaborar seus Planos através da contratação de consultorias<sup>16</sup>, a questão da baixa Capacidade Institucional Municipal fica ainda mais evidente, visto que, mesmo com a autonomia dada pela CF/88, a realidade municipal para a elaboração dos Planos era de falta da capacitação técnica local e necessidade de apoio financeiro e operacional.

Com isso, o que se percebe é que, em contextos políticos que padronizam leis, ignoram as especificidades locais e capacidades institucionais, nas quais, a política

---

<sup>16</sup> Como exemplos, de tais municípios acima referenciados estão os do Baixo Tocantins no estado do Pará, que realizou seus planos juntamente com o apoio da Universidade Federal do Pará (UFPA), através de um convênio celebrado de cooperação financeira e técnica, envolvendo prefeituras, a UFPA, a Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Extensão em Ciências Agrárias (FUNPEA) e a ELETRONORTE (CARDOSO, 2007, p.18).

regulatória<sup>17</sup> é gestada em ambientes de obrigatoriedade, não são muito propícios ao reflexo das necessidades da coletividade, e sim, de diversos interesses individualistas e elitistas, tal como a maioria dos Planos elaborados no âmbito paraense.

Assim é que acreditamos que esses planos, tanto já podem ter surgido com graves lacunas desde a elaboração, o que tornaria o processo de implementação e controle, gravemente dificultosos.

Contudo, as experiências registradas em artigos científicos revelam segundo Cardoso (2007, p.8) que:

A oportunidade propiciou avanços significativos na compreensão das dinâmicas socioespaciais verificadas nas cidades e municípios da região, tais como a caracterização de agentes envolvidos na produção do espaço urbano e na ocupação do território rural, ou mobilização da população e o fortalecimento das organizações sociais existentes, como condição para a realização de leituras técnica e comunitária; pois as melhores fontes de informação foram, muitas vezes, os arquivos vivos, homens e mulheres que conhecem o lugar onde vivem e aguardam há anos por soluções para seus velhos e conhecidos problemas.

Ainda, segundo as análises dos estudos sobre as experiências apresentadas por Cardoso (2007, p.10) é importante que se faça um registro de que:

Os casos apresentados demonstram que ainda será necessário muito esforço na capacitação da sociedade e dos gestores públicos para que os próximos passos em direção à construção de políticas de desenvolvimento urbano possam se aplicados, como lastros para o desenvolvimento e implantação de políticas municipais de interesse social, de regularização fundiária e de saneamento.

Assim, quanto a questão acima referida, em alguns municípios paraenses, esta questão está presente, assim como no próximo capítulo, quando da análise do processo de elaboração do caso escolhido.

Finalmente o que se pode dizer é que, naquele momento houve uma verdadeira campanha e movimento pela elaboração dos Planos Diretores, e que foi um esforço: obrigatório com prazos e sanções determinadas, e que movimentou todo o Estado em busca da construção das políticas urbanas municipais, com vistas, aos possíveis recursos financeiros futuros.

---

<sup>17</sup> Política urbana municipal, construída no Plano Diretor Municipal Participativo

Assim o que se observa é que, as questões de planejamento urbano qualitativo e o fortalecimento institucional que antecederam a este planejamento, de certa forma foram deixados para um segundo plano, pois, naquele momento a prioridade era o cumprimento da Lei direcionada pelo governo federal.

Contudo houve uma experiência de planejamento participativo no Estado do Pará (mais especificamente no município de Belterra), no mínimo interessante para a comunidade científica, no qual, houve uma estratégia metodológica que acabou por influenciar em todo o processo de elaboração e implementação das políticas urbanas municipais e seus respectivos instrumentos de planejamento, conforme o capítulo a seguir.

#### 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA E ANÁLISE DO CASO SELECIONADO.

Com base no capítulo 03, quanto à questão da obrigatoriedade<sup>18</sup> estabelecida no Estatuto da Cidade e sanções constituídas no âmbito Estadual e Federal, destaca-se que no Pará houve uma oportunidade para que os municípios paraenses elaborassem seus Planos Diretores Municipais até a data de 10 de outubro de 2006 ou os gestores incorreriam de improbidade administrativa e/ou os municípios deixariam no ano seguinte de receber certos recursos. O que fez com que estes Planos fossem elaborados em tempo recorde e, portanto, sem muitos detalhamentos e análises mais aprofundadas.

Diante desse entendimento, a problemática que se apresentou para a realização de uma pesquisa foi que, no ano de 2010, muitos municípios paraenses, elaboraram seus Planos Municipais de Habitação de Interesse Social com base em diretrizes de Planos Diretores Municipais<sup>19</sup>, com o prazo de revisão, já ultrapassados. Além do que, com suas legislações urbanísticas complementares desatualizadas ou mesmo inexistentes; e ainda com a falta de técnicos especializados; e atores capacitados para uma participação qualitativa no processo; entre outras questões estruturais, ou seja, com uma Capacidade Institucional Municipal que em muito dificulta o processo de implementação da Política de Desenvolvimento Municipal delineada no Plano Diretor.

Neste sentido, se fez necessário primeiramente a identificação de quais municípios possuíam os instrumentos<sup>20</sup> de planejamento urbano a que se pretendia analisar, para então a posteriori poder se concretizar uma análise de como está sendo implementada a Política de Desenvolvimento Municipal<sup>21</sup> de um dado município, diante da baixa Capacidade Institucional Municipal (gerencial) do referido município.

Neste sentido, foi realizada uma pesquisa prévia, no período de quatro (04) meses - de outubro de 2010 a dezembro de 2010 - em banco de dados de órgão públicos, tais como: Secretaria de Estado de Integração Regional e

---

<sup>18</sup> Grifada na tabela 01.

<sup>19</sup> Elaborados em 2006.

<sup>20</sup> Planos Diretores Municipais e os Planos Municipais de Habitação de Interesse Social.

<sup>21</sup> A Política Pública delineada no Plano Diretor Municipal

Desenvolvimento Urbano Metropolitano – SEIDURB e Prefeitura Municipal, bem como, arquivos particulares; com vistas a identificação de quais os municípios possuíam seus Planos Diretores Municipais a serem analisados, e ainda, que estes tivessem sido devidamente aprovados nas suas respectivas instâncias (Audiências Públicas e Câmara Municipal). Resultando no Apêndice – A, ou seja, em uma Planilha que relaciona os 144 municípios paraenses e identificam quais deles elaboram e aprovaram seus Planos Diretores, bem como, o suporte técnico recebido e o tipo de financiamento obtido.

A análise do apêndice – A, resultou na identificação de que dos 144 municípios paraenses, 51% elaboraram seus Planos Diretores Municipais com o apoio técnico do Estado e aproximadamente 30% através de consultorias.

Dando continuidade ao processo de delimitação do objeto de pesquisa, em seguida, foram pesquisados os municípios que elaboraram seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social, realizando, portanto, uma segunda pesquisa exploratória, sendo que, no período de quatro (04) meses, no período de dezembro de 2010 a março de 2011, em banco de dados de órgão públicos, tais como: Secretaria de Estado de Integração Regional e Desenvolvimento Urbano Metropolitano – SEIDURB, Companhia de Habitação do Pará – COHAB e Caixa Econômica Federal, bem como, arquivos particulares; com vistas a identificação de quais os municípios possuíam os referidos Planos a serem analisados, e ainda, que tivessem sido elaborados e devidamente aprovados nas suas respectivas instâncias (audiências públicas, órgão financiador e conselhos municipais).

Esta segunda pesquisa resultou na construção dos quadros 01, 02 e 03 a seguir ilustrados, e acabou por direcionar a possibilidade da realização da pesquisa em dois (02) municípios, conforme a seguir identificados.

Quadro 01 - Situação do Processo de Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) Paraenses.

<b>SITUAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PLHIS / MUNICÍPIOS PARAENSE</b>				
<b>RECURSO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE - FNHIS</b>				
<b>GESTOR Ministério das Cidades – MCIDADES</b>				
	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>Situação do Plano</b>	<b>Aprovado nas 03 instâncias (Câmara Municipal, Conselho e CX Econ.)</b>
1	BONITO	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
2	CACHOEIRA DO ARARI	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
3	CAMETÁ	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
4	CONCORDIA DO PARA	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
5	IGARAPÉ-AÇU	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
6	OURILÂNDIA DO NORTE	Elaboração PLHIS	EM ANDAMENTO	Não aprovado
7	SANTA ISABEL DO PARÁ	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
8	SANTA LUZIA DO PARÁ	Elaboração PLHIS	ATRASADO	Não aprovado
9	SANTAREM NOVO	Elaboração PLHIS	NAO INICIADA	Não aprovado
10	SAO DOMINGOS DO CAPIM	Elaboração PLHIS	NAO INICIADA	Não aprovado
11	SAO JOÃO DE PIRABAS	Elaboração PLHIS	PARALISADA	Não aprovado
12	SOURE	Elaboração PLHIS	ANDAMENTO	Não aprovado
13	TUCURUI	Elaboração PLHIS	PARALISADA	Não aprovado
14	ALMEIRIM	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
15	GURUPÁ	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
16	IPIXUNA DO PARA	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
17	MARABA	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
18	PRAINHA	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
19	SAO GERALDO DO ARAGUAIA	Elaboração PLHIS	NAO INICIADO	Não aprovado
20	ALTAMIRA	Elaboração PLHIS	ATRASADO	Não aprovado
21	BELÉM	Elaboração PLHIS	EM ANDAMENTO	Não aprovado
22	BRAGANCA	Elaboração PLHIS	não informado	Não aprovado
23	COLARES	Elaboração PLHIS	PARALISADO	Não aprovado
24	CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA	Elaboração PLHIS	CONCLUIDA	Falta no conselho
25	CURUÇÁ	Elaboração PLHIS	PARALISADO	Não aprovado
26	GOIANÉSIA DO PARÁ	Elaboração PLHIS	PARALISADO	Não aprovado
27	IGARAPÉ-MIRI	Elaboração PLHIS	CONCLUIDA	Aprovado
28	JACUNDÁ	Elaboração PLHIS	CONCLUIDA	Falta no conselho
29	MÃE DO RIO	Elaboração PLHIS	CONCLUIDA	Falta no conselho
30	MAGALHÃES BARATA	Elaboração PLHIS	CONCLUIDA	Falta no conselho

Fonte: Caixa Econômica Federal (2011) elaboração própria.

Quadro 02 - Situação do Processo de Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) Paraenses (continuação do Quadro 01).

<b>SITUAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PLHIS / MUNICÍPIOS PARAENSE</b>				
<b>RECURSO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE - FNHIS</b>				
<b>GESTOR Ministério das Cidades – MCIDADES</b>				
	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>Situação do Plano</b>	<b>Aprovado nas 03 instâncias (Câmara Municipal, Conselho e CX Econ. )</b>
32	NOVA TIMBOTEUA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
33	PORTEL	Elaboração PLHIS	PARALISADO	Não aprovado
34	QUATIPURU	Elaboração PLHIS	EM ANDAMENTO	Não aprovado
35	SANTA MARIA DO PARÁ	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
36	SANTANA DO ARAGUAIA	Elaboração PLHIS	EM ANDAMENTO	Não aprovado
37	SANTARÉM	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
38	SAO DOMINGOS DO ARAGUAIA	Elaboração PLHIS	PARALISADO	Não aprovado
39	SAO FÉLIX DO XINGU	Elaboração PLHIS	PARALISADO	Não aprovado
40	TUCUMA	Elaboração PLHIS	PARALISADO	Não aprovado
41	XINGUARA	Elaboração PLHIS	PARALISADO	Não aprovado
42	ANANINDEUA	Elaboração PLHIS	EM ANDAMENTO	Não aprovado
43	AUGUSTO CORREA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
44	BELÉM	Elaboração PLHIS	EM ANDAMENTO	Não aprovado
45	CAPITÃO POÇO	Elaboração PLHIS	PARALISADO	Não aprovado
46	GARRAÇÃO DO NORTE	Elaboração PLHIS	não informado	Não aprovado
47	IRITUÍIA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
48	MUANÁ	Elaboração PLHIS	EM ANDAMENTO	Não aprovado
49	NOVA ESPERANCA DO PIRIA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
50	PARAGOMINAS	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
51	RONDON DO PARÁ	Elaboração PLHIS	não informado	Não aprovado
52	TRACUATEUA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho

Fonte: Caixa Econômica Federal (2011) elaboração própria.

Em uma breve análise dos quadros 01 e 02 acima ilustrados pode-se observar que: dos cinquenta e dois (52) municípios que conseguiram recursos junto ao Ministério das Cidades, através da Caixa Econômica Federal, apenas treze (13) municípios conseguiram concluir o processo de elaboração de seus Planos até o prazo estipulado pelo Ministério das Cidades, porém apenas Igarapé-Miri aprovou seu Plano nas três (03) instâncias necessárias a validação do plano. Sendo elas: a Caixa Econômica Federal, a Câmara Municipal e o Conselho de Municipal de Habitação.

Quadro 03 - Situação do Processo de Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) Paraenses da AÇÃO PLHIS em 2010.

<b>SITUAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PLHIS / MUNICÍPIOS PARAENSE</b>				
<b>AÇÃO PLHIS - 2010 (ARRANJO INSTITUCIONAL)</b>				
<b>RECURSO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE - FNHIS</b>				
<b>GESTOR Ministério das Cidades – MCIDADES</b>				
	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>Situação do Plano</b>	<b>Aprovado nas 03 instâncias (Câmara Municipal, Conselho e CX Econ.)</b>
1	VITÓRIA DO XINGU	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
2	SENADOR JOSÉ PORFÍRIO	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
3	ANAPÚ	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
4	BRASIL NOVO	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
5	SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
6	SANTA CRUZ DO ARARI	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
7	PONTA DE PEDRAS	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
8	BAIÃO	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
9	SÃO MIGUEL DO GUAMÁ	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
10	TAILÂNDIA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
11	SAPUCAIA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
12	PAU D'ARCO	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
13	SÃO JOÃO DO ARAGUAIA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
14	CURIONÓPOLIS	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
15	ELDORADO DO CARAJÁS	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
16	<b>BELTERRA</b>	Elaboração PLHIS	<b>CONCLUÍDA</b>	<b>APROVADO</b>
17	PRAINHA	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
18	FARO	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
19	PLACAS	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
20	AVEIRO	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
21	JURUTI	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho
22	ORIXIMINÁ	Elaboração PLHIS	CONCLUÍDA	Falta no conselho

Fonte: Companhia de Habitação do Estado do Pará (2011) elaboração própria.

No quadro 03, acima ilustrado, observa-se que, dos vinte e dois (22) municípios que participaram da Ação PLHIS, todos os municípios conseguiram concluir o processo até o prazo estipulado pelo MCidades, porém, apenas Belterra aprovou seu Plano nas três (03) instâncias acima referendadas.

Conforme se pôde observar, após a realização da segunda pesquisa exploratória, analisando os quadros acima ilustrados, apenas Igarapé-Miri e Belterra aprovaram seus Planos de Habitação de Interesse Social nas três (03) instâncias. Sendo, estes, os indicados para a análise comparativa que se pretendia.

Vale ressaltar que as pesquisas exploratórias realizadas tinham por objetivo maior identificar quais os casos seriam estudados, e que por sua vez poderiam ser comparados, de forma que pudesse ser apresentados à comunidade científica não apenas como casos isolados, apesar de suas especificidades, mas como casos que representam realidades que, em muito, podem contribuir como base para outras pesquisas futuras.

Neste sentido, a priori, 02 casos (Belterra e Igarapé-Miri) foram selecionados, no momento de planejamento e elaboração do projeto de pesquisa (qualificado em 02/09/11), porém, com base nas recomendações da banca examinadora do projeto de pesquisa e no decorrer da pesquisa, houve a desistência da análise comparativa e a escolha de apenas o município de Belterra, tendo em vista, alguns fatores a seguir explicitados:

- Primeiro, o volume de documentos, o número de atores envolvidos, a necessidade de se compreender os dois momentos de elaboração e implementação do PDM e do PLHIS, para se realizar as análises dos produtos e ainda verificar se havia a articulação dos instrumentos tornou o conteúdo da pesquisa demasiadamente grande para o período a que se pretendia apresentar o resultado da pesquisa (prazo final do mestrado para defesa da dissertação – fevereiro de 2012); e
- Segundo, a escolha de Belterra se deu em função de este município apresentar uma gestão inovadora e participativa, com uma - apesar de embrionária, mas positiva - construção da cultura da participação e fortalecimento de laços de confiança na relação Estado e Sociedade. Além de que os arranjos institucionais instituídos têm apresentado resultados positivos nos processos de planejamento estabelecidos, podendo servir de referência para os demais municípios paraenses, ou seja, demonstrando na sua singularidade de elaboração e forma de implementação da Política de Desenvolvimento Municipal, um caso extremamente importante a ser estudado.

Assim, conforme Martins (2006) e Yin (2001) tendo no estudo de caso uma estratégia de pesquisa que se baseia em trabalhar com um número pequeno de casos definidos teoricamente, esta pesquisa se utilizou desta referência e se embasou em tal estratégia e no método analítico para realizar a análises empreendidas na pesquisa.

Então, a partir das pesquisas exploratórias realizadas, análise dos dados obtidos e identificação da área territorial onde seria realizado o estudo de caso, o próximo passo então seria a verificação da possibilidade de obtenção dos documentos necessários à análise a que se pretendia.

Assim é que, foi elaborado um Guia de consulta aos documentos (apêndice - B) contendo a lista dos documentos que minimamente deveriam ser buscados nas instituições públicas para análise pretendida e os objetivos a serem alcançados.

Vale ressaltar que a base para a construção dessa lista teve como referência que: o foco do estudo centrado nas correlações existentes entre a Capacidade Institucional Municipal e a implementação da Política de Desenvolvimento Municipal à luz da análise do uso dos instrumentos de planejamento urbano municipal (em especial o Plano Diretor Municipal e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social); e ainda que, a seleção do caso visou favorecer, também, a um estudo que pudesse dar respostas a alguns questionamentos, por exemplo: como vem se dando a articulação das políticas setoriais existentes contidas em tais instrumentos de planejamento? E de que forma o fortalecimento institucional vem ocorrendo em tal município, de forma que facilita a relação entre o Estado e a Sociedade?

Com base nesta referência e questionamentos é que, o Município de Belterra foi o escolhido, de forma que se pudessem então registrar e analisar tanto a singularidade de sua forma de implementação da política, bem como, suas dificuldades que em muito se assemelham a outros municípios, quando das questões referentes à Capacidade Institucional Municipal.

Ressalta-se ainda que a pesquisa garante seu aspecto inovador, no momento em que conforme os parâmetros acima mencionados, apresenta como escolhidos um (01) município com baixa capacidade institucional municipal (gerencial), porém, com uma forte capacidade institucional de participação, sendo que Belterra precisou partir para a contratação de consultorias de empresas privadas para realizar seu planejamento urbano em 2006 para construção do PDM, enquanto que em 2010 enfrentou o desafio de realizar seu planejamento urbano com um apoio de um arranjo institucional (entre órgãos públicos federais, estaduais e municipais) mesmo com grandes dificuldades institucionais por parte da equipe técnica local.

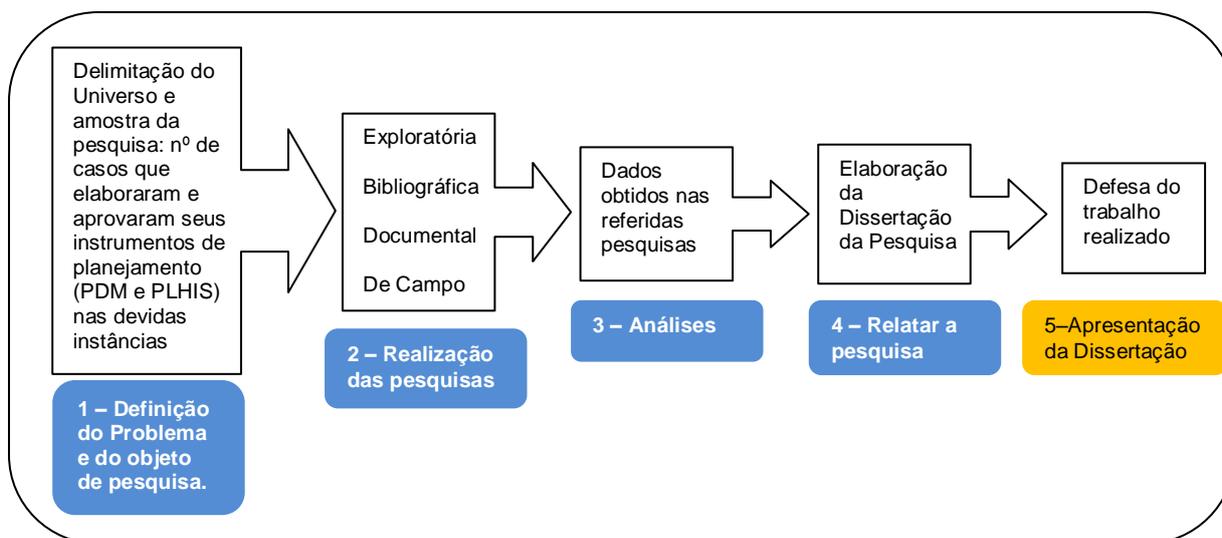
Em síntese, fica claro que a pesquisa se embasou na seguinte questão: trata-se da utilização de uma estratégia de pesquisa de estudo de caso, tendo como estratégia de análise o método analítico.

Quanto ao nível de interpretação, a pesquisa realizada é do tipo que se direciona para o aprofundamento das linhas de estudos que enfatizam análises de Planos Diretores Municipais e de Planos Municipais de Habitação de Interesse Social visando à concretização de um estudo que demonstra que a implementação de uma Política de Desenvolvimento Municipal deve ter sua base estratégica de implementação na devida Capacidade Institucional que o município possui.

Quanto à utilização dos resultados, a realização das análises servirá como embasamento para elaboração de uma futura proposta de revisão dos instrumentos de planejamento urbano, correlacionada com a específica capacidade institucional do município. No sentido, o que se propõe neste é deixar subsídios para elaboração de um guia balizador de revisão de planos diretores municipais – em especial o de Belterra, que produza respostas aos problemas de organização do espaço municipal; e ainda, sobretudo na busca de solução ou quando menos, a atenuação dos impactos ambientais urbanos, provenientes da urbanização desordenada, realidade atual de aproximadamente 95% dos municípios paraenses; ou seja, na busca de políticas e ações que sejam efetivamente mitigadoras desses impactos.

Em síntese, os procedimentos metodológicos de caráter técnico utilizados foram: a pesquisa exploratória (em dois momentos distintos conforme anteriormente mencionado), e as pesquisas: bibliográfica, documental e de campo, aplicadas conforme representação esquemática abaixo:

Ilustração 01 – Procedimentos Metodológicos



Fonte: Elaboração Própria (2011)

Sendo que a pesquisa exploratória conforme anteriormente dito foi realizada através de uma pesquisa de dados levantados em órgãos estaduais e municipais tendo como resultado que dos 74 municípios que elaboraram seus PLHIS, apenas dois (02) - os municípios de Igarapé-Miri e Belterra - aprovaram seu plano até março de 2011, nas três instâncias: em audiência pública municipal, no conselho municipal específico e no órgão financiador – Caixa Econômica Federal. Faltando apenas virar Lei (regulamentação através da Câmara Municipal). Resultando, contudo na escolha do município de Belterra para o estudo em questão.

Na Pesquisa Bibliográfica, pode-se dizer que esta foi realizada de certa forma independente das outras, pois sendo um meio essencial de informação, tanto histórica, como conceitual e legal, percebeu-se que essa deveria estar sempre aberta para possíveis complementações, durante todo o processo da pesquisa, até a fase final. É importante registrar que, parte do referencial teórico construído, surgiu da prática anterior de pesquisas realizadas na área, para fins de cumprimento de tarefas realizadas por ocasião de trabalhos executados no âmbito do curso de Mestrado e que incorporaram o texto final desta dissertação.

Enquanto que na pesquisa documental, foram analisados o Plano Diretor Municipal e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, do município de Belterra. Vale ressaltar que, tanto o texto da lei como os documentos produzidos no processo de elaboração dos mesmos, conforme detalhado no apêndice B, encontrados em órgãos públicos (também especificados no apêndice B), ou seja, constituindo-se em uma técnica importante da pesquisa qualitativa realizada que em muito pôde complementar informações obtidas na pesquisa de campo.

Assim, a análise documental realizada - procedimento bastante recomendado para se conhecer em profundidade o contexto em que estava inserido o objeto de pesquisa - foi balizada pelo guia de consulta aos documentos, elaborado conforme o apêndice B, contendo: a lista de documentos, a relação dos órgãos em que estavam arquivados tais documentos a que se pretendia ter acesso, e ainda os objetivos a serem alcançados. As fontes, portanto, foram dos tipos: primárias e secundárias; arquivos públicos e particulares (documentos oficiais, leis, ofícios, relatórios, atas etc.) e fontes escritas e não escritas (fotos e audiovisuais).

Quanto à Pesquisa de Campo, esta foi desenvolvida através de uma abordagem qualitativa preocupada com a visão sistêmica do problema, ou seja, descrevendo a complexidade do mesmo, com o apoio de entrevistas (semi-

estruturadas) conforme os apêndices G, H, I, J, K e L sem a preocupação da mensuração quantitativa de características ou comportamentos, e sim análise dos discursos. Sendo ainda importante registrar que também foram aplicados os formulários do tipo 01, 02 e 03 conforme os apêndices D, E e F, cujo produto resultante da aplicação dos mesmos estão nas análises desenvolvidas no capítulo 05.

Assim, com base na metodologia apresentada, a intenção era de responder ao **problema de pesquisa** que se apresentava na realização da pesquisa, sendo colocado através da seguinte pergunta:

- Como está sendo implementada a Política de Desenvolvimento de Belterra – PA, delineada no Plano Diretor Municipal, diante da capacidade institucional (gerencial) atual de tal município?

A priori a **hipótese** apresentada foi a de que: as ações de implementação da Política de Desenvolvimento Municipal, estavam sendo realizadas de forma fragmentadas, com uma falta de integração das políticas setoriais e provável desarticulação dos instrumentos de Planejamento Urbano.

Contudo, os resultados da pesquisa estarão sendo apresentados no capítulo 05 e nas suas respectivas subseções.

## 5. ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE BELTERRA.

Tendo, como estratégia metodológica para abordagem empírica, a realização de um estudo qualitativo do caso de Belterra, neste capítulo partiu-se para identificação da realidade territorial deste município, principalmente em termos de localização, acessibilidade e demografia - como forma de se compreender como se dá inserção do município no contexto Estadual e Regional - sem esquecer os aspectos históricos que influenciaram no ordenamento territorial, assim como, acaba por influenciar em todo o processo de elaboração e implementação das políticas urbanas, bem como, em seus respectivos instrumentos de planejamento.

### 5.1 INFORMAÇÕES GERAIS DO MUNICÍPIO DE BELTERRA

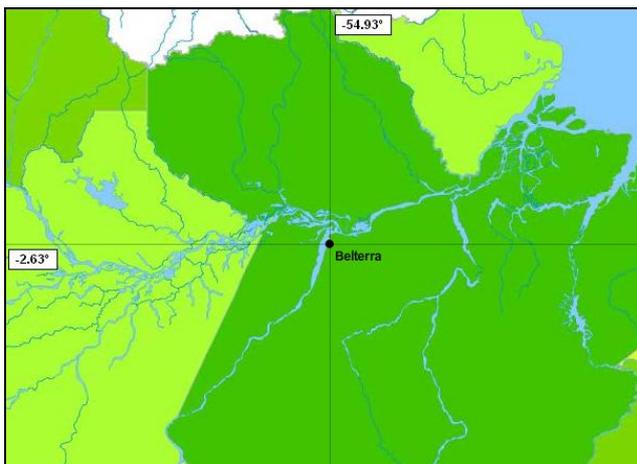
O Município de Belterra – Estado do Pará está localizado na Mesorregião do Baixo Amazonas e a Microrregião de Santarém, com uma área territorial de 4.398 Km<sup>2</sup> (dividido em área urbana e rural) situada entre as coordenadas geográficas de 02°25' e 03°00' de latitude Sul e de 54°00' e 55°00' a W.Gr. Segundo IBGE (2010).

Ilustração 02 – Localização de Belterra – PA.



Fonte: Prefeitura de Belterra – PLHIS (2010) - adaptado de [www.sie.pa.gov.br](http://www.sie.pa.gov.br)

Ilustração 03 – Localização da Sede do Município de Belterra.



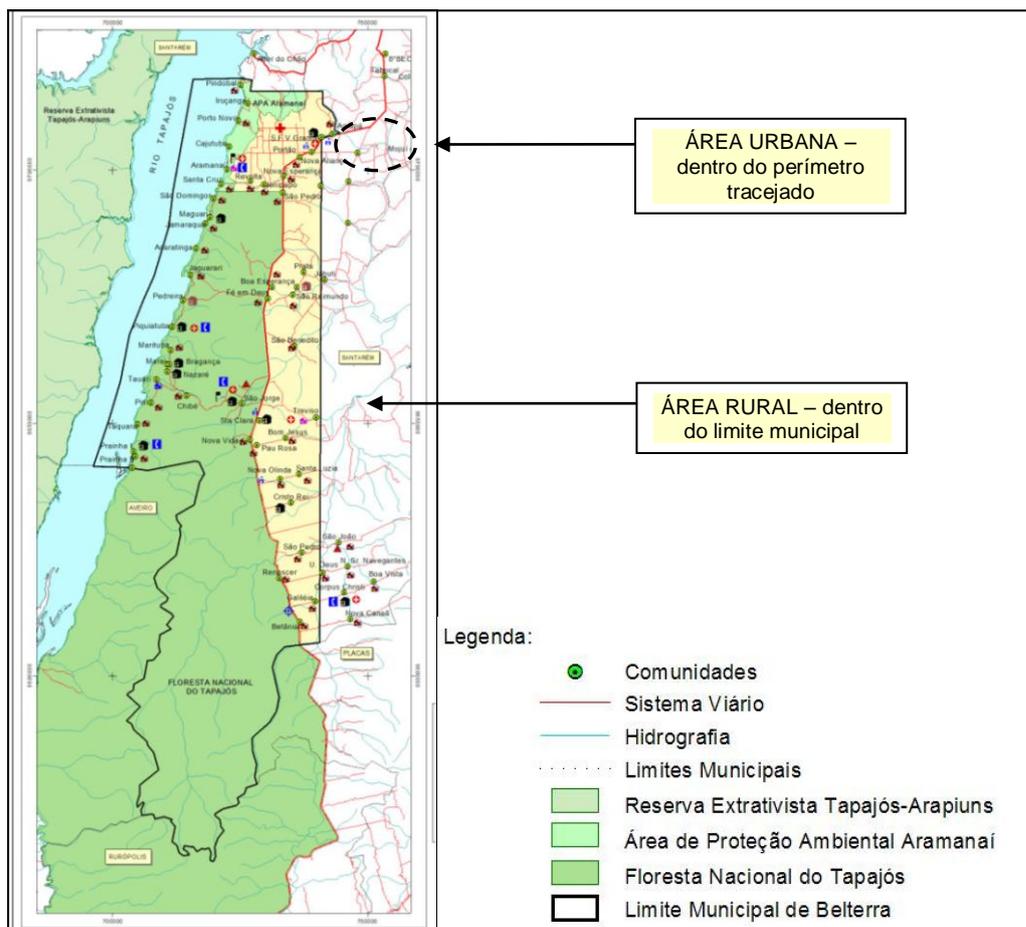
Fonte: Mapa - Site IBGE consulta em dezembro de 2011.

Sendo o acesso ao município realizado por via fluvial, através do rio Tapajós ou rodoviário, pela Rodovia BR-163.

Com base nas pesquisas documentais e de campo, o mesmo pode ser caracterizado por ser um município de médio porte em termos demográficos em relação ao Estado do Pará. Tendo, segundo o censo de 2010, uma população total de 16.318 hab., no qual, a população urbana é de 6.852 hab. e rural de 9.466 hab.

Vale ressaltar que a área urbana - considerando o perímetro urbano e a área de expansão urbana - abrange apenas 1% de todo o território municipal, enquanto que, a área rural detém 86%, sendo importante dizer ainda que 13% é considerada área de recursos hídricos que se incluem na área total do município. A Ilustração 04 a seguir ilustra o que foi dito anteriormente.

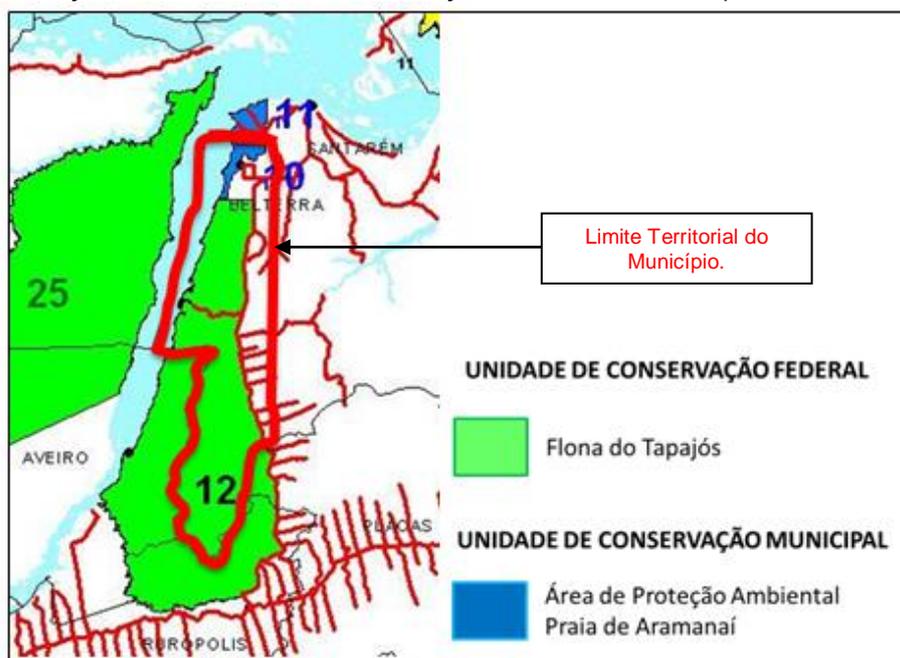
Ilustração 04 – Área Urbana e Rural – Município de Belterra.



Fonte: PDM – 2006, adaptado pelo autor (2012)

No que se refere à área rural, dos 86%, 59% é considerada Floresta Nacional do Tapajós (FLONA), 3% é área de Preservação Ambiental do Aramañá (APA) e 24% corresponde às áreas situadas no eixo da BR 163, bem como, as áreas situadas imediatamente no entorno da área urbana e de expansão. Ainda segundo a leitura técnica do PDM-2006, a maior parte da referida área compreende a área de amortecimento da FLONA, ou seja, um raio de 10 km da FLONA.

Ilustração 05 – Unidades de Preservação Ambiental – Município de Belterra.



Fonte: adaptado de SEMA (2009)

No que se refere à economia, suas atividades são voltadas predominantemente para atividade agrícola, constituída de agricultores da produção familiar de pequeno, médio e grandes produtores e pecuaristas. Sendo que, muitas iniciativas empreendedoras ocorrem na zona urbana (1,3%), porém, com a atividade na zona rural predominando em até 98,7%.

Neste contexto, ressalta-se que as atividades econômicas são basicamente voltadas as culturas temporárias (83,2%), seguido da pecuária (11,3%), culturas permanentes (3,8%) e extrativismo (0,4%). Ficando na zona urbana o destaque para o mercado de bens e serviços (1,3%).

Assim é que o Índice de Renda Média – IDHM é de 0,473, considerado uma população de baixa situação econômica, destacando o alto índice de desemprego, ocasionado pela falta de fontes geradoras de empregos formais e, portanto, fazendo com que cresça cada vez mais os trabalhos informais.

Contudo, é importante que se registre que apesar de toda esta situação acima referida, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH municipal é de 0,647, sendo considerado um médio índice social.

No que tange ao seu ordenamento territorial municipal, este foi influenciado diretamente por migrações intra e intermunicipais característica básica de diversos

municípios amazônicos. Entretanto há uma questão importante e determinante que deve ser levada em consideração, sendo a singular história de criação do município.

Com a expansão do comércio da borracha (1840), iniciou-se uma fase de ocupação da Amazônia - grande procura pelas seringueiras - quase toda a região foi explorada. Neste contexto, a origem do município de Belterra está diretamente ligada a essa época e vislumbamento da oportunidade de exploração da borracha.

Henry Ford (dono da Companhia Ford, líder na indústria automobilística nos Estados Unidos) estabeleceu como objetivo implantar um cultivo racional de seringueiras na Amazônia, transformando-a na maior produtora de borracha natural do mundo. Deste objetivo e desejo, nasceu o sonho da Fordlândia (uma cidade moderna made in EUA), localizada entre os municípios de Itaituba e Aveiro, teria cerca de um milhão de hectares de terras que o governo brasileiro teria cedido à Ford.

Mas, o sonho não aconteceu, pois a Fordlândia não era uma área propícia para ser base de implantação do projeto. Por isso, técnicos da Holanda e EUA iniciaram intensas investigações para encontrar uma área que fosse ideal para o projeto da Companhia Ford. A descoberta era perfeita: uma planície elevada às margens do Rio Tapajós, coberta por densa floresta. A essa área Ford chamou de 'Bela Terra', que depois passou a ser chamada de 'Belterra'(Anexos de BELTERRA. LEI Nº131/2007)

Ainda segundo os anexos do Plano Diretor de Belterra, a partir daí, o projeto começava a se tornar realidade, e Belterra ficou conhecida como "a cidade americana no coração da Amazônia".

O projeto teve início e uma estrutura nunca antes montada em toda a região foi dando vida à futura cidade modelo. Hospitais, escolas, casas no estilo americano, mercearias, portos próximos à praia foram construídos para abrigar as famílias de todos os empregados que estavam trabalhando no projeto. Grande parte dos trabalhadores braçais vinha do sertão nordestino, fugindo da seca, e encontravam no projeto de Henry Ford a salvação. (Anexos de BELTERRA. LEI Nº131/2007)

Belterra viveu o seu período áureo, nos anos de 1938 a 1940 e foi considerado o maior produtor individual de seringa do mundo. Sendo que no final da 2ª Guerra Mundial, com a grande incidência de doenças nos seringais, morte do filho de Henry Ford e principalmente a descoberta da borracha sintética na Malásia a decadência do projeto em Belterra foi inevitável. A partir daí, a área foi negociada para o Brasil e a Companhia Ford abandonou o sonho (Anexos de BELTERRA. LEI Nº131/2007).

Com isso, durante aproximadamente 40 anos, Belterra foi esquecida e a "cidade americana" foi transformada, entre outras denominações, em Estabelecimento Rural do Tapajós (ERT), ficando sob jurisdição do Ministério da Agricultura. Sendo que em 1997, os moradores de Belterra conseguiram a emancipação do município. (Anexos de BELTERRA. LEI Nº131/2007)

Em síntese, segundo as informações dos anexos de BELTERRA. LEI Nº131/2007:

Apesar das tentativas de tornar a cidade um pólo de exploração agropecuária, em 1950 intensificou-se a produção de borracha, sendo criada uma usina de beneficiamento, 12 postos de recebimento de leite, adquirido navio e caminhões para escoar a produção, que passou a ser comprada pelas grandes companhias. A seguir, em 1958, houve o enquadramento dos funcionários ao Ministério da Agricultura e em 1960 atingiu-se uma produção de 12 t de leite de látex por dia com rígida fiscalização e sem explorar todas as árvores. No final da década de 60, os recursos mínuam, a fiscalização afrouxa, desprezam-se os tratamentos com as árvores, o fogo da época da estiagem se incumbe de dizimar milhares de árvores, com isso diminuindo o quadro de trabalhadores que foram desviados de suas funções. A contratação de pessoas sem qualificação profissional causou a morte de várias árvores e a mistura de água ao látex – para a busca do “ganho fácil” – contribuiu para a decadência da produção, e a situação foi agravada com o programa de aposentadoria proporcional diminuindo ainda mais o quadro de 600 para 170 funcionários. Toda a infraestrutura foi abalada e ao descaso do governo juntou-se a indiferença dos políticos e a aceitação da administração local.

Com a criação da Flona do Tapajós em 1974, durante o governo militar, pelo General Emílio Médici, com uma área aproximada de 600 mil hectares, as comunidades ribeirinhas que em muitos casos já viviam no local há 200 anos, descobriram que não tinham direito à terra, e a partir de 1977, o IBDF/IBAMA começou a trabalhar na área, planejando desapropriar as famílias. (Anexos de BELTERRA. LEI Nº131/2007).

Porém, sabe-se que houve resistência dos moradores com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém, o que se concretizou uma “organização territorial” em um pico com limites laterais de acordo com cada comunidade e fundo de 10 Km, separando as áreas comunitárias da área de uso da Flona, o que somente foi reconhecido provisoriamente pelo poder público em 1983 (Anexos de BELTERRA. LEI Nº131/2007).

Quanto à Formação Administrativa, com base na pesquisa documental e de campo, o Distrito inicialmente foi criado com a denominação de Belterra, pela lei

estadual nº 62, de 31 de dezembro de 1947 e desmembrado do distrito de Alter do Chão.

De 1944 a 1948, o distrito de Belterra permaneceu subordinado ao município de Santarém, e assim até 1º junho de 1995, quando foi elevado à categoria de município, pela lei estadual nº 5928, de 29 de dezembro de 1995, com sede no antigo distrito de Belterra. Constituído o distrito sede, este então é instalado em 1º de janeiro de 1997 e assim, permanecendo em divisão territorial datada de 2005. (Anexos de BELTERRA. LEI Nº131/2007).

Com a elaboração do Plano Diretor Municipal, em 2006, conforme a aprovação da Lei nº131, de 22 de fevereiro de 2007, com base no Título II, Da Estruturação Espacial Municipal Urbana e Rural, no art.5º I. A organização municipal é definida por distritos administrativos, dos quais 01 (um) abrange a área da sede municipal e 6 (seis) abrangem a zona rural (conforme o Mapa 01 anexo do PDM-2006); II. Na zona rural cada distrito contará com uma vila sede; e III. As vilas sede de distrito se diferenciam das demais localidades pela sua capacidade de oferta de acesso à infraestrutura e equipamentos públicos, capazes de polarizar fluxos de pessoas dentro de uma determinada porção do espaço rural, que se constitui em sua área de influência.

Sendo que na Seção I, no art. 7º sobre o Macrozoneamento Municipal a definição que se estabelece é que:

O Macrozoneamento municipal compreende zonas urbanas e zonas rurais. § 1º. As Zonas urbanas correspondem à porção urbanizada do território, e abrangem a sede municipal e as vilas sede de distrito (Mapa 01), sujeitas à estruturação urbana de acordo com os parâmetros definidos na Legislação de Uso e Ocupação do Solo e instrumentos da política urbana instituídos neste Plano Diretor; e no § 2º. As Zonas rurais correspondem às áreas não urbanizadas do município incluindo Unidades de Conservação, tais como APA e FLONA (ver MAPA 04) e outras que vierem a ser constituídas, e áreas destinadas ao desenvolvimento de atividades produtivas voltadas à agricultura, ao extrativismo, à aqüicultura, objeto da política de desenvolvimento econômico identificadas neste plano diretor (BELTERRA. LEI nº131/2007).

A aprovação desta Lei (o Plano Diretor) se revelou, portanto um marco histórico determinante para todo o processo de transformação pelo qual o município vem passando, diante do estabelecimento tanto do seu macrozoneamento e zoneamento

urbano, quanto, da sua divisão administrativa em distritos<sup>22</sup> que passou a ser considerada como base para todo o planejamento e a gestão urbana do município.

Neste sentido é que as sub-seções a seguir tem o objetivo de dissertar sobre o processo de elaboração e implementação do instrumento de planejamento – Plano Diretor, tendo em vista que as determinações contidas no PDM, tem impacto direto na Política Habitacional de Interesse Social, diante de que estas deverão ser levadas em consideração, sendo portanto de fundamental importância a articulação dos instrumentos de planejamentos (PDM e PLHIS), sempre levando em consideração a Capacidade Institucional do Município em questão.

## 5.2 SÍNTESE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE BELTERRA (PDM-Belterra).

O Convênio celebrado entre a Prefeitura de Belterra e o Observatório de Políticas Públicas, Conhecimento e Movimentos Sociais na Amazônia (COMOVA)<sup>23</sup> foi firmado e iniciado em fevereiro de 2005, com o objetivo de discussão e elaboração do anteprojeto de lei do Plano Diretor do município de Belterra.

Neste sentido, foi desencadeado um processo de debates e articulações junto à sociedade civil municipal que culminou na apresentação e aprovação do de tal anteprojeto, no I Congresso da Cidadania do Município. Posteriormente, o mesmo foi apresentado e aprovado pela Câmara Municipal, resultando na Lei de nº131 de 22 de fevereiro de 2007, sancionada pelo Prefeito.

A experiência de elaboração do anteprojeto, segundo entrevista realizada em 27 de setembro de 2011, com uma técnica<sup>24</sup> municipal participante de todo o processo, bem como, com base em análises realizadas nas frequências do processo (documentos anexos do plano), nos revelaram que houve uma efetiva participação popular nas diversas atividades realizadas, chegando a contar com aproximadamente cinco mil participantes dos dezessete mil habitantes municipais na época, ou seja, aproximadamente 30% de toda a população municipal chegou a participar e contribuir de alguma forma no processo de elaboração do Plano, como um todo.

---

<sup>22</sup> Sendo eles: Distrito Sede-centro, Aramanaí, Piquiatuba, Prainha, São Francisco da Volta Grande, São Jorge e Galiléia.

<sup>23</sup> Composto pela Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE Amazônia) e a Universidade Federal do Pará (UFPA).

<sup>24</sup> Entrevista Realizada em 28/09/11, na sede da Prefeitura do Município de Belterra.

Inicialmente, em conjunto com a equipe técnica do Observatório COMOVA foi instituída pela prefeitura uma equipe técnica, formando, assim, um Núcleo Gestor do Plano<sup>25</sup>, com o objetivo de coordenação e organização de todo o processo de planejamento, bem como, sensibilização dos atores partícipes de todo o processo. Neste intuito, primeiramente, promoveram oficinas de capacitação para lideranças e gestores, momento em que foi possível debater temas complexos como a Lei do Estatuto da Cidade, o conceito e conteúdo do Plano Diretor, Orçamento Público, entre outros.

Na realização destas oficinas foram utilizados vídeos, cartilhas e textos de fácil compreensão sobre o assunto, com base nos resultados de questionários que anteriormente foram aplicados com vistas a identificar o perfil dos participantes do processo, permitindo a participação de forma qualificada dos representantes, tanto do poder público, quanto das comunidades em geral.

Num segundo momento pode-se então definir a metodologia que seria desenvolvida para todo o processo de elaboração do PDM de Belterra. Vale ressaltar que segundo técnica<sup>26</sup> municipal, houve, neste momento, grande participação da sociedade, conforme pôde ser verificado em atas e frequências de reuniões.

A metodologia definida para elaboração do PDM de Belterra, conforme anexos do Plano Diretor (atas e relatórios técnicos) se deu, na sequência das seguintes etapas:

1. 1ª audiência pública para o lançamento do processo de elaboração do PDM-Belterra;
2. Elaboração do diagnóstico municipal;
3. 2ª Audiências Públicas para apresentação do diagnóstico, discussão e aprovação do mesmo;
4. Elaboração de propostas preliminares de estruturação físico-territorial (ordenamento territorial – espacial)
5. Elaboração dos instrumentos normativos;

---

<sup>25</sup> Composto por representantes do governo municipal, câmara de vereadores, juventude, associações de moradores e produtores, sindicatos rural e de categoria profissional, segmento de cultura, esporte e lazer, ONG e instituição de pesquisa.

<sup>26</sup> Entrevista realizada em 28/09/11, na sede da Prefeitura do Município de Belterra.

6. 3ª Audiências Públicas (por pólos) para análise, discussão e aprovação das diversas propostas de estruturação físico-territorial e dos instrumentos normativos;
7. Elaboração do Anteprojeto de Lei; e
8. 4ª Audiência Pública para apresentação, discussão e aprovação do anteprojeto de lei do PDM-Belterra.
9. Encaminhamento do Anteprojeto para Câmara Municipal.

No qual pode-se observar que seguiu o embasamento da metodologia direcionada pelo Ministério das Cidades.

Segundo Técnica<sup>27</sup> Municipal, a 1ª audiência pública para o lançamento do processo de elaboração do PDM-Belterra teve a participação de diversos atores sociais, tais como: representantes dos movimentos sociais, associações comunitárias, ONGs, funcionários públicos estaduais e municipais, pesquisadores e os cidadãos em geral. Nessa foram apresentados e discutidos toda a metodologia que seria aplicada, assim como, o objetivo, o cronograma e temas de abrangência sobre o Plano.

Quanto ao processo de elaboração do diagnóstico municipal, este foi constituído por leituras técnicas e comunitárias - conforme documentos anexos ao Plano Diretor Municipal, nas quais, foram organizadas em quatro (04) grandes polos, sendo: Jaguarari até Pindobal, Pedreira até Itapaiúna, Sede e São Jorge; envolvendo tanto a área urbana como a rural de todo o território municipal.

Ressalta-se que a coleta de dados realizada, ocorreu, tanto no âmbito municipal, como em banco de dados do Estado e do Governo Federal, enquanto que a sistematização e análise das perspectivas foram realizadas por técnicos do Núcleo Gestor, com o apoio da Sociedade Civil Organizada. Neste contexto, segundo documentos anexos ao Plano Diretor Municipal:

---

<sup>27</sup> Em entrevista concedida em 27/09/11

Além do Comova, a elaboração do anteprojeto de lei do Plano Diretor Participativo envolveu outras organizações não governamentais como o Projeto Saúde e Alegria (PSA) e Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Também houve a oficina municipal para a construção dos mapas temáticos coordenado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Dados oficiais do Ibama, Embrapa e do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) também foram utilizados. No caso do SIPAM, foi firmado um convênio entre a FASE e aquela instituição para a produção de informação conjunta e da utilização de imagens de satélite de alta resolução, como a do Quick Bird, que facilitou o trabalho de zoneamento da cidade, por exemplo. Toda a informação organizada e produzida durante a leitura da realidade passa agora a compor o Sistema Informação Municipal - SIM (Anexos de BELTERRA. LEI Nº131/2007).

Sobre a qualidade dos serviços e de percepção da imagem da cidade - conforme informação da técnica<sup>28</sup> municipal - foram elaborados mapas temáticos de extrema importância para compreensão da realidade local, principalmente do ponto de vista da identificação das necessidades de organização espacial dos usos do solo do município como um todo.

Na etapa de leitura comunitária foi utilizado parcialmente o método de Planejamento de Projetos Orientado para o Objetivo – ZOPP desenvolvido pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ sendo realizada a etapa de construção da “árvore de problemas”, por área temática conforme definido na metodologia, cujo produto desta etapa resultou em um relatório de diagnóstico contendo os resultados das leituras comunitárias de forma conjunta, distinguindo as áreas territoriais em discussão.

A partir das Audiências Públicas realizadas para apresentação do diagnóstico, discussão e aprovação do mesmo pode-se definir os eixos prioritários do Plano, no qual, propostas preliminares de estruturação físico-territorial (ordenamento territorial – espacial) puderam ser elaboradas.

Em síntese pode-se dizer que a elaboração do PDM-Belterra foi basicamente estruturada em audiências públicas e reuniões por área, sendo a instalação do Conselho da Cidadania (considerando o espaço de diálogo entre governo e comunidade, assim como, um espaço de discussão das políticas públicas no âmbito municipal) o grande diferencial do processo se comparado a outros municípios paraenses<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada em 28/09/11, na sede da Prefeitura do Município de Belterra.

<sup>29</sup> Segundo dados de relatórios técnicos da Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano - SEIDURB realizados em 2008.

Sendo instituído o conselho da Cidadania, a partir deste momento foi instaurado um processo permanente de mobilização da sociedade civil, tornando-se um grande diferencial com relação aos demais municípios paraenses, conforme a pesquisa exploratória empreendida.

É importante ressaltar que a divulgação ocorreu durante todo o processo, principalmente no momento de discussões (audiências e leituras), quando a equipe técnica produzia o material de divulgação e encaminhava a todas as secretarias que passavam a ser responsáveis pela divulgação junto ao seu setor. Outros segmentos eram articulados diretamente pela equipe técnica local.

Outras formas de divulgação consistiram em publicação de editais de convocação - em diário oficial - para audiências públicas; veiculação de mensagens através de carro-som e alto-falantes instalados em postes de iluminação pública; panfletos-convites, distribuídos pela equipe de mobilização em residências por articuladores e lideranças comunitárias; e convites a outros segmentos diversos.

Vale ressaltar que estas formas de divulgação foram essenciais para o resultado obtido, ou seja, de ampla divulgação e mobilização da sociedade civil, de acordo com a percepção de técnicos participantes do processo. Ainda segundo técnica municipal, a participação quantitativa foi considerada muito boa, em função de que nas leituras comunitárias sempre havia a participação representativa de quase todos os setores convidados, apenas o setor empresarial que não foi tão participativo.

Mesmo assim, em uma sintética avaliação da participação qualitativa, esta, em alguns momentos, foi bastante complexa, tendo em vista a temática ser nova para muitos e a capacitação para o processo ter ocorrido de forma muito breve, diante da urgência do processo.

Neste sentido as discussões sobre a questão do solo urbano para a habitação, por exemplo, apontaram para soluções generalistas sem o detalhamento e estudos mais aprofundados, porém, com o mínimo de respostas ou definições que conforme veremos a seguir embasou o Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Belterra, sendo necessário, portanto, algumas revisões, por exemplo sobre a delimitação de áreas de interesse social e áreas de expansão urbana propícias à produção de novas moradias.

Com isso, concluí-se que, as proposições defendidas quanto à política habitacional de interesse social não tiveram um tempo para um amadurecimento das

propostas, principalmente, no que se refere, a delimitações e indicações de áreas prioritárias para tal demanda municipal, além de que, não havia tempo para a previsão de negociações de conflitos. Vale ressaltar que os interesses conflitantes não afloraram neste processo, isto pela falta de informações, estudos e análises mais aprofundadas.

Quanto ao sistema de fiscalização e controle, pode-se dizer que Belterra foi o município paraense<sup>30</sup> que mais avançou neste processo, tendo em vista que:

- Garantiu a participação social em todo o processo, capacitando-os minimamente para a fiscalização e controle social, para o processo de implementação do Plano;
- Criou o Sistema de Municipal de Planejamento e Gestão (SIMPLAGE) – como um conjunto de estruturas e processos democráticos participativos, visando a assegurar a elaboração, revisão e operacionalização do planejamento e gestão municipal, de forma integrada, contínua e dinâmica;
- Criou Instrumentos de democratização da gestão, tais como: o Conselho da Cidadania e o Congresso da Cidadania (como instância máxima de participação popular);
- Instituiu o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Interesse Social;

Após a elaboração e aprovação do Plano Diretor, foi aprovada a proposta metodológica de Planejamento e Orçamento Participativo (POP), um espaço de poder compartilhado entre a Prefeitura e a sociedade civil de Belterra.

Pode-se dizer ainda que o processo de aprovação do Plano foi um processo de construção da cultura da participação, no qual, não teve problemas principalmente com a Câmara Municipal que participou de todas as etapas de construção do mesmo. E ainda que, resultou em uma Lei que se constituiu no principal arcabouço político-jurídico que define importantes diretrizes da política urbana e rural municipal, com as bases constitutivas de um governo democrático.

---

<sup>30</sup> Com base a estudos realizados pela Secretaria de Estado de Integração, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB) – 2010.

### 5.3 ANÁLISE QUALITATIVA DO TEXTO DA LEI Nº 131, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007 - PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE BELTERRA (PDM - Belterra)

Conforme análise do texto da lei e dos documentos anexos ao PDM – Belterra pode-se dizer que, o Plano Diretor de Belterra se constitui em um corpo articulado de diretrizes, objetivos e estratégias estabelecidas com a devida referência socioterritorial necessária a um bom ordenamento territorial. Configurando-se, assim, como um instrumento básico da política urbana municipal, no qual, define os princípios fundamentais (base norteadora das ações de gestão democrática municipal integrada regionalmente) e estabelece meios concretos para sua implementação.

Contudo, como todo planejamento urbano que é realizado em paralelo a uma dinâmica urbana constante, o mesmo apresenta uma necessária revisão periódica, visto que, lacunas importantes podem ter sido deixadas em decorrência de diversos motivos, tais como: curtos prazos para maiores diagnósticos, análises e prognósticos; baixa capacidade institucional municipal entre outros.

Conforme observaremos no decorrer dessa análise, o PDM-Beltterra (mesmo com algumas lacunas que foram observadas) o mesmo, se apresenta como uma Lei clara, concisa e extremamente bem elaborada, além de poder ser considerado um produto de uma experiência de planejamento urbano que deu certo e foi além das expectativas municipais (conforme a opinião de alguns técnicos municipais em entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa de campo), porém, que já se apresenta no momento de se realizar a revisão - prevista para 2012.

No sentido geral do plano, pode-se considerar que, no mesmo, se observa uma estratégia econômica socioterritorial para o desenvolvimento do município como um todo, tendo em vista que: as diretrizes e objetivos estabelecidos se referem as diversas localizações no território, conforme a delimitação do Macrozoneamento Municipal delineado no Capítulo II Seção I art. 7 e ilustrado nos mapas (01 e 04) anexos ao plano.

Ainda sobre o Macrozoneamento Municipal, segundo art.7 o mesmo compreende zonas urbanas e rurais, sendo que:

no § 1º. As Zonas urbanas correspondem à porção urbanizada do território, e abrangem a sede municipal e as vilas sede de distrito (Mapa 1), sujeitas à estruturação urbana de acordo com os parâmetros definidos na Legislação de Uso e Ocupação do Solo e instrumentos da política urbana instituídos neste Plano Diretor. E no § 2º. As Zonas rurais correspondem às áreas não urbanizadas do município incluindo Unidades de Conservação, tais como APA e FLONA (ver MAPA 4) e outras que vierem a ser constituídas, e áreas destinadas ao desenvolvimento de atividades produtivas voltadas à agricultura, ao extrativismo, à aqüicultura, objeto da política de desenvolvimento econômico identificadas neste plano diretor (BELTERRA. LEI Nº131/2007).

Neste sentido, a estratégia econômica socioterritorial para o desenvolvimento do município está diretamente associada às disposições relativas ao objetivo expresso de estruturação urbana e rural, bem como, as definições de zoneamento realizadas nos artigos que vão do art.14 ao art.39.

No que se refere à zona urbana, conforme o art.13, ilustrado no mapa 02, anexo do plano, essa ficou dividida em três zonas, sendo: Zona central, Zona Intermediária e Zona de Expansão. Sendo interessante observar que, a Zona intermediária foi uma área definida para promover a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos existentes conforme o art. 17, subseção II, seção I do Capítulo III. E ainda que, na seção I do Capítulo IV, as zonas especiais de interesse social<sup>31</sup> estão delimitadas no Mapa 03 e se subdividem em 03 (três) zonas: ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS 3, sendo importante ainda ressaltar que, também haverá a elaboração de um plano de urbanização para definição de cada uma das ZEIS a serem aprovados através de Lei aprovada pela câmara municipal.

Entretanto, enfatiza-se ainda no plano diretor, parágrafo 4º do inciso IV, Art. 31 que, para se promover a regularização fundiária nas ZEIS, poderá ser utilizado os seguintes critérios:

- Utilizar os instrumentos de concessão de direito de uso e do direito de superfície em áreas públicas;
- Prestação e Assistência Jurídica e Técnica gratuita, nas ocupações realizadas por população de baixa renda, para uso de ações de usucapião urbano;

---

<sup>31</sup> Sendo que a ZEIS são definidas e descritas como ocupações informais para fins habitacionais em sítios urbanos, em terra firme ou alagados em terrenos públicos e particulares (MAPA 3) no parágrafo 1º, seção 1 Capítulo IV. E ainda que há o interesse público em fazer a urbanização e a regularização fundiária.

- Promover a regularização fundiária para população de baixa renda, em que se nota a predominância de habitações precárias;
- No Plano Diretor, cita-se a regularização fundiária para áreas ribeirinhas em conformidade com SPU, Sistema de Patrimônio;
- Defini-se no Plano diretor que a área mínima para os lotes por família é de 300m<sup>2</sup>.

Como se pôde perceber alguns dos necessários encaminhamentos foram postos no texto da Lei, sendo que, há uma remissão clara, a elaboração de uma legislação complementar, necessária, para regulamentar a delimitação do zoneamento proposto, com vistas, à determinação das regras de uso e ocupação do solo, bem como, para a aplicação dos instrumentos de política fundiária fundamental ao controle urbanístico.

Contudo, no que concerne ao acesso à terra urbanizada e bem localizada para todos, sem exclusões, o PDM - Belterra não contém os elementos básicos necessários para sua aplicação de forma detalhada, limitando-se a princípios, objetivos e diretrizes gerais, porém, apresentam em alguns artigos, diretrizes no sentido de assegurar o atendimento das mais diversas necessidades dos cidadãos, conforme veremos a seguir.

### **5.3.1 Função Social da Propriedade**

A Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade, em seu art.39, estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor”, sendo que, as definições estabelecidas no Plano Diretor de Belterra analisado se constituíram, em princípios gerais tal como no art. 2 do PDM, conforme a seguir:

As propriedades urbana e rural cumprem sua função social e ambiental quando atendem as diretrizes fundamentais estabelecidas neste plano diretor no sentido de assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos e cidadãs quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º da Lei Nº 10.257/01” (BELTERRA. LEI nº131/07).

Assim, conforme se pôde observar não se apresenta referências a parâmetros concretos que permitam identificar casos de não cumprimento da diretriz. Contudo, instituem instrumentos de controle de uso e ocupação do solo e de política fundiária, porém, não com o detalhamento suficiente que permita sua aplicação, ou seja, não cria condições concretas de:

- Garantir o acesso à terra e à moradia;
- Evitar a retenção especulativa de imóveis urbanos que acabam por subutilização ou não utilização;
- Recuperar e valorizar os imóveis urbanos através de investimentos públicos;
- Promoção de regularização fundiária urbana e urbanização de assentamentos de baixa renda; e ainda,
- Justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Assim é que, acreditasse que, para o cumprimento da função social da propriedade, devem se postas na lei, referências a parâmetros concretos que permitam identificar casos de não cumprimento da diretriz, além de instrumentos de controle de uso e ocupação do solo e de política fundiária com seus devidos detalhamentos que permita sua aplicação concreta.

### **5.3.2 Controle do Uso e ocupação do solo**

Para que se faça o real controle do uso e da ocupação do solo, necessariamente é importante que existam regras para o parcelamento do solo<sup>32</sup>, bem como, é necessário que sejam definidos os parâmetros urbanísticos reguladores do solo municipal. Portanto, no caso de Belterra, conforme análise do plano, a Lei do Plano Diretor em seu art.129 remete o detalhamento e complementação com os referidos parâmetros, a uma Lei Municipal complementar de Uso e Ocupação do Solo (apenas) da Macrozona urbana.

---

<sup>32</sup> Legislação também remetida a Lei específica no art.130 da Lei do Plano Diretor.

Vale ressaltar que nos artigos 124 e 125 do plano, a Lei chega a identificar e definir genericamente quais os parâmetros urbanísticos<sup>33</sup> que devem ser utilizados, porém, não chega a detalhá-los como seria necessário ao real controle urbanístico.

Mesmo assim, consideramos um grande avanço pelo menos constar mesmo que genericamente estes parâmetros. E ainda, apesar da definição e estabelecimento do macrozoneamento municipal não existe numa delimitação precisa em mapa (não há delimitação precisa das macrozonas), assim como, não existiu uma descrição devida do perímetro urbano, visto que, foi também, remetida à legislação complementar.

Neste sentido, observa-se que há um comprometimento também da definição das áreas de expansão do perímetro urbano, o qual, o estabelecimento de regras de expansão fica também comprometido, principalmente se relacionarmos às questões de capacidade de infraestrutura de saneamento e de serviços de transporte coletivo. Além de que, não foram criadas regras específicas para novos loteamentos, não foram previstos nem percentual de áreas para habitação de interesse social, lotes mínimos, reservas de áreas verdes e de implantação de equipamentos urbanos, assim como, não foi prevista a exigência de que as áreas sejam dotadas de infraestrutura de saneamento.

Assim, quanto à situação real de descontrole do uso do solo encontrada no período de diagnósticos e análises no processo de elaboração do Plano evidenciada na análise das entrelinhas do texto da Lei, percebe-se que a mesma é agravada no âmbito municipal, ao se considerar as questões fundiárias municipais, ou seja, de dominialidade territorial, enfrentadas até os dias atuais pelo município.

### **5.3.3 Instrumentos de Política Fundiária**

De um modo geral o Plano Diretor de Belterra (Lei nº131/2007) incorpora os instrumentos de política fundiária previsto no Estatuto da Cidade, no entanto, sem as condições mínimas necessárias para que ocorra sua devida aplicação.

Sendo Instituídos os Instrumentos de regularização fundiária tanto no TÍTULO V art.137 inciso III, quanto, TÍTULO V art.158 incisos I,II e III. conforme a seguir ilustrados:

---

<sup>33</sup> Sendo considerados parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo os seguintes: coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade do solo, recuo e gabarito.

- TÍTULO V art.137 inciso III:

- a. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU);
- b. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM);
- c. Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião.

- TÍTULO V art.158 incisos de I a VII

- I. Concessão de Direito Real de Uso;
- II. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
- III. Autorização de uso, nos termos da Medida Provisória nº2.220/01;
- IV. Da cessão de posse para fins de moradia, nos termos da Lei Federal nº6.766/79;
- V. Do usucapião especial de imóvel urbano;
- VI. Direito de preempção;
- VII. Direito de superfície.

Contudo, apesar da instituição dos instrumentos na Lei era necessário que os mesmos fossem regulamentados em lei complementar, segundo a Lei Orgânica do Município de Belterra de 1997, em ser art.36 o que segundo entrevista com técnica<sup>34</sup> do município isso ainda não ocorreu.

Assim é que, o plano não poderia ser naquele momento autoaplicável, para a maioria dos instrumentos. E ainda, o não estabelecimento de prazos para instituição da lei que os regulamentariam, na prática, acabou por demonstrar certa fragilidade do Plano no sentido de sua efetiva implementação.

Porém, um ponto positivo pode ser levado em consideração, o fato de que existe a adequação dos instrumentos à realidade do município, de forma que não necessariamente foram incorporados ao plano todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ou seja, sem qualquer prejuízo acerca da inexistência de determinados instrumentos.

---

<sup>34</sup> Entrevista Realizada em 28/09/11, na sede da Prefeitura do Município de Belterra.

### **5.3.4 Integração das Políticas urbanas**

No que se refere à Integração das Políticas Urbanas, o que se observa é que o Plano não criou nenhum programa ou instrumento visando à integração das políticas, apenas indicam os instrumentos a serem utilizados na implementação de planos específicos a serem elaborados, tal como o Plano de Habitação.

Contudo não se observou contradições ou dicotomias entre as definições e instrumentos a serem elaborados nas diversas políticas setoriais definidas. No entanto, valeria a pena um maior aprofundamento e análise a respeito, por exemplo: da integração das políticas, ambiental, de habitação de interesse social e de regularização fundiárias, que, normalmente, enfrentam conflitos potenciais. Todavia, observou-se no plano, dispositivos restritivos à moradia de interesse social em áreas ambientalmente frágeis e sensíveis a problemas ambientais urbanos.

### **5.3.5 Política de Habitação**

Em uma breve análise sobre a Política de Habitação instituída no Plano, pode-se dizer que, ele estabelece as diretrizes gerais, buscando garantir o acesso à moradia digna, porém, sem definir as estratégias para aumento da oferta de moradias de forma explícita. Além de não definir os instrumentos específicos voltados à produção de moradia popular, bem como, não há orientação qualquer para cooperativas populares.

Entretanto, as diretrizes delineadas no art. 78 consubstanciaram uma base sólida de direcionamento da política habitacional que deveria ser detalhada no Plano Municipal de Habitação (lei complementar) conforme o art. 79, no prazo máximo de 01 (um) ano a partir da data de aprovação da lei do Plano. Sendo que a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social só ocorreu 03 (três) anos depois.

Em uma análise das diretrizes delineadas nos art.78 e 79 do PLHIS, verifica-se que as mesmas estão basicamente trazendo à baila, as questões de acesso e produção de moradias em terras urbanizadas e de preferência que estas não estejam distantes das áreas centrais, assim como, a garantia da sustentabilidade social, econômica e ambiental nos futuros programas habitacionais, sendo que, não define as estratégias para que se realizem as devidas ações para que esta ação ocorra.

No que se refere à segurança jurídica da propriedade, o mesmo propõe a regularização fundiária e urbanística, instituindo instrumentos jurídicos adequados à realidade local, sendo que não instituí metas ou prazos para regulamentações e elaboração de projetos. E assim, enfatiza no art. 81 que deverão ser aplicados, dentre outros, os seguintes instrumentos: Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; Fundo Municipal de Desenvolvimento Local; Zona Especial de Interesse Social - ZEIS; Consórcio imobiliário; Concessão de direito real de uso; Concessão de uso especial para fins de moradia; Cessão de posse; Direito de preempção; e Direito de superfície.

Contudo, no TÍTULO VII Das disposições finais e transitória, no art.186 indica que deverão ser aprovadas as legislações complementares em até 03 anos, mas não indica as sanções devidas caso isso não ocorra, fazendo com que até a data atual (2011) muitos destes instrumentos não tenham sido regulamentados em Lei.

No que se refere à garantia do acesso da população de baixa renda à habitação popular, no art. 82 o direcionamento vai de encontro à necessidade de estar ser garantida através de: Delimitação e regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Programa de Construção de Moradias Populares com apoio para a elaboração dos projetos técnico e social; Acesso a Lotes Urbanizados com infraestrutura de abastecimento de água, coleta de lixo, tratamento de esgoto e energia elétrica com a cobrança de tarifas e taxas diferenciadas de interesse social; e Regularização fundiária nas áreas urbana e rural, incluindo a regularização de áreas ribeirinhas em conformidade com o Serviço de Patrimônio da União (SPU).

Finalmente no que concerne à política de habitação delineada no PDM-Belterra, pode-se dizer que, se restringiu a diretrizes gerais, porém, não definiu metas, áreas ou prazos para a sua aplicação, remetendo-as à elaboração de Lei complementar no prazo de um (01) ano - Plano Municipal de Habitação (art.79). Assim como, não vinculou a política habitacional a qualquer lei orçamentária municipal, nem deu prioridade de investimentos para tal fim habitacional. Porém, direciona a necessidade da articulação com planos e programas regionais, estaduais e/ou federais.

### 5.3.6 Sistema de Gestão e Participação Democrática

O Estatuto da Cidade no Capítulo IV - Da Gestão Democrática da Cidade, no art. 43 determina que para garantir a gestão democrática devam ser utilizados os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II - debates, audiências e consultas públicas; III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL. LEI nº 10.257/01)

Em relação ao parágrafo II observa-se que o mesmo determina que: é condição obrigatória que sejam realizadas as audiências e consultas públicas sobre as peças orçamentárias<sup>35</sup> para aprovação pela Câmara Municipal, conformando, portanto, a gestão orçamentária participativa instituída. Vale ressaltar que essas peças são fundamentais para a implementação das políticas urbanas.

No entanto, conforme dados analíticos da SEDURB (2008) cerca de 90% dos municípios analisados não incluíram a aprovação de peças orçamentárias configurando uma grande fragilidade do Plano para todo o processo de implementação do mesmo. Neste sentido, é importante destacar que o Município de Belterra pode se considerar um privilegiado por esta fora desta estatística e ter conseguido implementar seu planejamento e orçamento participativo, bem como, elaborar tais peças orçamentárias em um âmbito de efetiva participação social democrática.

No que tange à participação democrática no município de Belterra, verificou-se através de análises de documentos anexo ao plano (tais como: atas e freqüências de reuniões e audiências públicas; regimentos internos do núcleo gestor e de audiências; e regulamentos aprovados no processo) e entrevistas com técnicos participantes do processo que durante todo o processo de elaboração até a aprovação do Plano, esta questão foi tratada com a devida importância e valor, conforme, previsto no Estatuto da Cidade.

Constatou-se ainda que, no município de Belterra, a forma séria e comprometida pelo qual a questão da participação democrática foi tratada,

---

<sup>35</sup> Sendo: o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

apresenta-se como um grande diferencial para todo o processo de implementação do plano e gestão urbana municipal.

Contudo, no que tange ao Sistema de Gestão verificou-se através de uma análise do texto da Lei que existe uma definição dos instrumentos de gestão democrática, nos art. 161, o qual fica claro que o sistema de gestão estabelecido, consiste:

num conjunto de estruturas e processos democráticos participativos cuja finalidade é assegurar a elaboração, a revisão e a operacionalização do planejamento e gestão municipal, de forma integrada, contínua dinâmica, ascendente e participativa. (BELTERRA. LEI Nº131/07, p.60)

Bem como, os devidos objetivos a serem alcançados delineados no art.162 buscam em suma garantir o processo participativo, permanente e sistemático, conforme a seguir ilustrado, bem como definir outras questões importantes, tais como:

I. Garantir o pleno desenvolvimento urbano e territorial sustentável, a função social da cidade e da propriedade urbana e rural e a melhoria da qualidade de vida; II. Criar e viabilizar o funcionamento de instâncias e processos consultivos e deliberativos que assegurem a ampla participação da população municipal de forma direta e através de suas organizações representativas na elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento e políticas sociais: Planos de Governo, Planos Diretores, Legislação Orçamentária e Política Habitacional; III. Instituir processos participativos, permanentes e sistemáticos de elaboração de leis regulamentares e complementares a política urbana e territorial municipal; IV. Formular estratégias, políticas, programas e projetos para implementação e monitoramento da gestão urbana, do Plano Diretor e da política habitacional; V. Viabilizar para a população de menor renda o acesso a terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; VI. Implementar programas e projetos de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; VII. Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor habitacional; VIII. Criar conselhos permanentes para acompanhamento específico da execução de políticas públicas aprovadas pela União, Estado e/ou Municípios, podendo desses conselhos fazer parte membros do Conselho da Cidadania". (BELTERRA. LEI Nº131/07, p.60)

Para alcançar os objetivos acima definidos, logo se percebe o grande desafio que ainda estava por vir, quando nos deparamos com os art. 163, 164 e 165 que tratam exclusivamente da estruturação dos órgãos integrantes do Sistema de Planejamento. E é neste momento que se compreende o grande diferencial de superação de um mero planejamento para cumprir os prazos da lei federal e o

compromisso de se pensar e tratar o planejamento de forma que de bases concretas a gestão urbana com um formato participativo e que condiz com a realidade do local.

Neste sentido, é que se observa que foram definidos os órgãos essenciais ao sistema de planejamento contribuindo a um maior fortalecimento institucional municipal, conforme o art.163:

São órgãos integrantes do SIMPLAGE: I. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão; II. Conselho da Cidadania; III. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Interesse Social – FUNSOCIAL; IV. Congresso da Cidadania; V. Sistema de Informações Municipais – SIM; e VI. Conselhos Setoriais. (BELTERRA. LEI Nº131/07, p.61)

Vale ressaltar que o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão foi criado e vinculado à Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento (SEMAF), com o objetivo de garantir que o município fosse governado com a real participação popular, que se efetivaria no Congresso da Cidadania realizado de 02 em 02 anos, e no Planejamento e Orçamento Participativo (POP)<sup>36</sup> que também se realizaria de 02 em 02 anos se revezando com o Congresso.

Como detalhamento do SIMPLAGE, além da definição dos órgãos integrantes, nos artigos 164 e 165, ficaram definidos os objetivos e os responsáveis pelos órgãos integrantes do mesmo. E ainda, no artigo 166, houve a definição das atribuições, bem como, a definição no artigo 167, de como seria sua composição. Vale ressaltar que a instituição de um fundo, como o definido no art.172 e 173 foi uma estratégia de fundamental importância para a questão operacional de todas as ações e atividades no âmbito do planejamento a que se pretendia.

Por fim, é imprescindível que se discorra sobre o que para nós é de extrema importância dentro deste do SIMPLAGE que foi instituído pelo plano. Neste entendimento é que conforme a SEÇÃO IV quando trata Do Sistema de Informações Municipais, nos artigos 174 e 175 definem que:

---

<sup>36</sup> O POP é considerado um espaço de poder compartilhado entre a prefeitura e a população de Belterra que busca a democratização da gestão municipal com o controle social na definição do Planejamento (Plano Diretor, Plano Plurianual, entre outros) e do Orçamento Municipal.

O Sistema de Informações Municipais tem como objetivo fornecer informações para o planejamento, o monitoramento, a implementação e a avaliação da política urbana e territorial sustentável, subsidiando a tomada de decisões ao longo do processo. § 1º. O Sistema de Informações Municipais deverá conter e manter atualizados dados, informações e indicadores sociais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, inclusive cartográficos, ambientais, imobiliários e outros de relevante interesse para o Município; e § 2º. Para a consecução dos objetivos do Sistema deverá ser definida unidade territorial de planejamento e controle. (BELTERRA. LEI Nº131/07, p.65)

E anda que:

O Sistema de Informações Municipais obedecerá aos princípios: I. Da simplificação, economicidade, eficácia, clareza, precisão e segurança, evitando-se a duplicação de meios e instrumentos para fins idênticos; e II. Democratização, publicização e disponibilização das informações, em especial as relativas ao processo de implementação, controle e avaliação do Plano Diretor da Política Habitacional de Interesse Social. (BELTERRA. LEI Nº131/07, p.65)

Conforme se pode perceber a definição e detalhamento deste sistema deixou uma base concreta de direcionamentos à efetivação concreta para a fiscalização e controle na implementação e gestão do plano. Contudo, conforme entrevista realizada com técnica municipal e ator social envolvido no processo, algumas ações e regulamentações complementares foram deixadas como ações de médio e longo prazo, o que até o momento não ocorreu e que em alguns momentos ainda atravancam a gestão. Mas, mesmo assim, é implementado e pode ser considerado como de fundamental importância, pois possibilitou à administração municipal e à sociedade civil um instrumento de médio e longo prazo, com base na ampla participação das organizações e do cidadão de Belterra, na definição das diversas políticas públicas.

#### 5.4 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL (PDM) – POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.

Esta subseção tem a intenção de dissertar sobre a análise empreendida sobre o processo de implementação do PDM, em que pese o seu impacto sobre a Política de Habitação de Interesse Social. Neste sentido, primeiramente se faz uma

análise no texto da lei do Plano Diretor – Lei nº131/07 e seus respectivos anexos, bem como, nos questionários e formulários aplicados na pesquisa de campo, com vistas à identificação: das Legislações Complementares e Regulamentações que ficaram para ser elaboradas e aprovadas; do Sistema de Acompanhamento, Gestão e Planejamento definido no plano; das Instâncias de participação social que ficaram criadas e quais estão na realidade funcionando; as peças orçamentárias definidas e existentes no município e seu vínculo as determinações do Plano; como está se dando a apropriação do Plano pela gestão pública e pela sociedade civil; qual a estrutura existente e como se dá o Sistema de gestão implantado; e por fim, identificando na política de habitação definida no Plano Diretor, quais os Investimentos em Habitação ocorridos.

#### **5.4.1 Legislações Complementares e Regulamentações**

O que se observou em uma breve análise sobre as diretrizes definidas no texto da Lei do PDM-Belterra foi que várias definições importantes foram remetidas a regulamentações posteriores, bem como, a elaboração e aprovação de Legislações Complementares, o que em muito dificulta o processo de implementação do plano se não ocorrerem em tempo hábil à ação vinculada a tal legislação ou regulamentação.

Neste entendimento, pôde-se identificar a indicação de elaboração ou regulamentação dos seguintes instrumentos:

- Lei instituindo o Conselho da Cidadania (art.111, p.46 e 47) – prazo de 1 ano;
- Lei instituindo o Conselho de Turismo e Meio Ambiente – CONTUMA (art.162, p.60) - prazo de 1 ano;
- Lei instituindo o Conselho, Fundação e Secretaria de Cultura;
- Lei instituindo o Conselho do Saneamento;
- Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado e Sustentável – PMDRS (art.53, VII);
- Plano Municipal de Turismo (art.56, VII) - prazo de 2 anos;
- Plano Diretor de Habitação de Interesse Social (art.79) – prazo de 1 ano;

- Plano Diretor Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, onde o Zoneamento Ambiental será um instrumento importante (art.33, p.18)
- Lei de Uso e Ocupação do Solo (art.129, p.50);
- Lei de parcelamento do solo urbano (art.129, p.50);
- Lei de parcelamento do solo urbano da Zona Rural (art.129, p.50);
- Lei regulamentada Edificação / Parcelamento Compulsório e IPTU progressivo no tempo (art.96);
- Lei regulamentada outorga onerosa e alteração de uso (art.96);
- Leis instituindo concessão de uso especial para fins de moradia (art.96);
- Leis instituindo unidades especiais de interesse urbanístico (art.96);
- Leis instituindo ZEIS (art.28 §1º, p.16);
- Plano de Urbanização de ZEIS (art.31, p.16);
- Lei de bairros;
- Atualização dos códigos de obras e de posturas;
- Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Vale ressaltar que o Plano Diretor de Transportes e da Mobilidade sustentável, não foi previsto. E ainda que, no TÍTULO VII, DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS, nos artigos de 185 a 189. O Texto da Lei vem reforçar alguns prazos e alguns direcionamentos tais como:

- Art. 185. A revisão das demandas apontadas no MAPA 03 anexo do PDM-Belterra, dos objetivos e diretrizes indicados nesta lei, deverá ser feita em até cinco anos observando a data base de aprovação do plano diretor.
- Art. 186. As leis complementares previstas nesta lei deverão ser aprovadas em até três anos a partir da data base de aprovação do plano diretor.
- Art. 187. A regulamentação do Centro Histórico deverá ser aprovada em até dois anos a partir da data base de aprovação do plano diretor.
- Art. 189. O prazo para a criação dos Conselhos Municipais, dos fundos, e da reestruturação administrativa previstos nesta lei é de 01 (um) ano.

O que se pode constatar ainda, durante a análise empreendida é que o Plano muitas vezes vincula algumas diretrizes a uma legislação que ainda é inexistente, tal como no artigo 147, quando atrela uma ação urbanística a observação da Lei de Uso e Ocupação do Solo inexistente no município.

Contudo, conforme pesquisa documental e de campo, nos arquivos das legislações aprovada nos últimos cinco (05) anos, a situação atual em novembro de 2011 é que:

- Dos Conselhos, apenas o da Cidadania foi instituído;
- Dos Planos, apenas o Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado e Sustentável; Plano Municipal de Turismo; Plano Diretor de Habitação de Interesse Social foram elaborados e aprovados;
- Das Leis nenhuma mais foi elaborada ou atualizada;
- Dos Fundos, apenas o Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação foram instituído.

Com relação à política de habitação de interesse social, a inexistência das leis de: Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento do solo urbano, de ZEIS. E ainda a não regulamentação dos instrumentos de regularização fundiária, comprometeriam em muito a elaboração, a real aplicabilidade e implementação do Plano de Habitação de Interesse Social.

Neste sentido é que mais à frente se fará uma análise do processo de elaboração do PLHIS, com vistas à compreensão de como estes problemas de falta de legislações de base e regulamentação de instrumentos foram enfrentadas, direcionando ao entendimento da articulação dos instrumentos de planejamento urbano.

#### **5.4.2 Sistema de Acompanhamento, Gestão e Planejamento**

Em análise do Plano foi Identificado que foi instituído um Sistema de Acompanhamento, Gestão e Planejamento definido no Plano. E constatou-se ainda que, no município de Belterra, houve uma forma séria e comprometida de se tratar a questão da participação democrática. Por este motivo esta se apresenta como um

grande diferencial para todo o processo de implementação do plano e gestão urbana municipal.

Contudo, verificou-se que entre o instituído no Plano e a realidade da implementação, algumas coisas ficaram até o momento atual para se fazer, o que é de grande valia ser observada, quando, do processo de revisão, o qual se pretende deixar alguns subsídios de apoio.

Neste sentido, fica claro que o sistema de gestão foi estabelecido, sendo que num conjunto de estruturas e processos democráticos participativos cuja finalidade era de assegurar a elaboração, a revisão e a operacionalização do planejamento e gestão municipal, de forma integrada, contínua dinâmica, ascendente e participativa. Em muitos momentos ocorrem com sucesso, mas algumas lacunas ainda precisam ser observadas e sanadas conforme pode se verificar nas subseções a seguir.

#### 5.4.2.1 Instâncias de participação social.

Com relação às Instâncias de participação social que foram instituídas no Plano Diretor, no Capítulo II, quando da definição DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO, no Art. 176, ficou assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, mediante as seguintes instâncias de participação:

- Congresso da Cidadania;
- Conselho da Cidadania;
- Assembleias Regionais e Setoriais;
- Audiências públicas;
- Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento urbano sustentável;
- Plebiscito e referendo popular;
- Gestão orçamentária participativa;
- Conferências e Conselhos Municipais Setoriais;
- Fórum de conselhos.

E ainda, num Parágrafo único, ficou assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana.

Vale ressaltar que nos artigos 177 e 178, da Lei do PDM-Belterra foram instituídos ainda que:

Art. 177. Os comitês de gestão de micro-bacias hidrográficas devem funcionar enquanto unidades de gestão e planejamento territoriais cobrindo toda a área rural do município de Belterra, sendo que os comitês devem incluir na sua composição representantes das comunidades e dos moradores e associações localizadas na microbacia. Art. 178. Anualmente, o Poder Executivo submeterá ao Conselho da Cidadania o relatório de gestão do exercício e plano de ação para o próximo período. Parágrafo único. Uma vez analisado pelo Conselho, o Executivo o enviará à Câmara Municipal e dará publicidade ao mesmo, por meio do jornal de maior circulação no Município, das rádios e publicações próprias do governo, em quadros de avisos localizados em espaços públicos de fácil visualização pela população, tais como mercados públicos, escolas, associações de moradores e secretarias municipais. (BELTERRA. LEI Nº131/07)

Contudo, foram instituídas 09 (nove) instâncias, sendo que segundo técnicos municipais e atores representantes do Conselho da Cidadania na realidade só funcionando frequentemente 06 (seis): o Congresso da Cidadania; o Conselho da Cidadania; Audiências públicas; Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento urbano sustentável; Gestão orçamentária participativa; e Conferências e Conselhos Municipais Setoriais.

Nestes casos, ainda segundo técnicos municipais são definidas atribuições dos atores participantes e a periodicidade de realização, em regimentos ou decretos, dependendo do objetivo da instância de participação. Demonstrando, com isso, uma forte organização nos processos participativos.

Neste sentido, verificou-se que o Conselho da Cidadania previsto no Plano foi devidamente regulamentado por lei específica, sendo que a desarticulação do Núcleo Gestor depois da aprovação do plano foi uma grande perda, visto que pessoas que participaram de todo o processo de elaboração da Lei não fizeram parte da constituição do Conselho criado, representando a perda de pessoas que haviam sido capacitadas e, portanto preparadas para a fiscalização e controle da política a ser implementada.

Contudo, tendo em vista que em 2007 se realizaram reuniões do Planejamento Territorial Participativo – PTP, proposto pelo Governo Estadual da época que

resultaria no Plano Plurianual – PPA para 2008-2011, foram retomadas as atividades do Núcleo Gestor que teve importante participação no processo de construção de tal peça orçamentária, ou seja, estas pessoas foram chamadas novamente ao processo de participação.

#### 5.4.2.2 As peças orçamentárias e as determinações do Plano Diretor.

Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, foram instituídos no TÍTULO V, DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA, art. 137, do Plano Diretor, os seguintes instrumentos de política urbana: o Plano plurianual; a Lei de diretrizes orçamentárias; a Lei de orçamento anual; entre outros. Com a recomendação nos anexos do Plano (atas de reuniões e audiências públicas), que estes deverão incorporar as diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor, conforme determina o Estatuto da Cidade, no art. 40, §1º. Contudo é importante ressaltar que estas prioridades não são definidas no plano.

#### 5.4.2.3 Apropriação do Plano pela gestão pública e pela sociedade civil

Encerrando o processo de elaboração do Plano Diretor, no final do ano de 2006, iniciou-se o processo de implantação do mesmo, sendo que, segundo informações da técnica municipal entrevistada, a primeira ação a ser realizada foi a implantação do Conselho da Cidadania<sup>37</sup>.

Esse conselho é considerando um fórum de participação popular, instância do Congresso da Cidadania<sup>38</sup>, de caráter consultivo e deliberativo em matéria urbanística, políticas públicas, territorial e habitacional, constituído por representantes do poder público e da Sociedade Civil.

O conselho é vinculado à Secretaria Municipal de Administração Finanças e Planejamento, tendo sua sede no município de Belterra na zona urbana da Sede. Utilizando-se da infraestrutura proporcionada pela Coordenadoria Municipal de Planejamento e Gestão.

---

<sup>37</sup> Tem por finalidade propor, deliberar e coordenar junto com o governo municipal viabilização das diretrizes e propostas emanadas do Congresso da Cidadania e do Planejamento e Orçamento Participativo (POP). Participa do processo de elaboração do orçamento público, deliberando sobre recursos e estimulando o Controle Social sobre os serviços públicos.

<sup>38</sup> É considerado a instância máxima do processo de participação popular.

Esse vínculo em muito facilita as articulações e aumenta nitidamente a relação entre o Estado e a Sociedade Civil. Principalmente por ser composto por 27 membros assim distribuídos (das): dez (10) representantes do Poder Executivo Municipal e seus respectivos suplentes, indicados pelo Prefeito Municipal.

Assim, na administração municipal, além do conselho da cidadania, o grupo de técnicos envolvidos da Coordenadoria de Planejamento e Gestão está diretamente envolvido na aplicação do instrumento e o citam com freqüência (conforme entrevista com técnico municipal).

Assim como as atribuições instituídas, as formas de eleições, o funcionamento e a organização interna do Conselho tem sido não só levadas em consideração, como efetivamente tem se concretizado nas atividades e ações realizadas neste período de 2008 a 2011.

Esta afirmação pôde ser feita após as análises realizadas nas atas, freqüências em comparação ao regimento interno aprovado. Além da análise das falas dos entrevistados. Vale ressaltar que todo este material foi fornecido pela Prefeitura e coordenação executiva do conselho municipal, em pesquisa de campo realizada em novembro de 2011.

Em matéria de divulgação do Plano é freqüente o Executivo Local citar o Plano Diretor como uma estratégia de desenvolvimento sustentável da cidade, bem como, importante como direcionador das políticas setoriais locais, tais como: de habitação, infra-estrutura, saúde, educação e outras.

O Plano Diretor em geral é visto tanto pelo Prefeito como pelos políticos locais como estratégico e instrumento político com o respaldo no Estatuto da Cidade, sobretudo como importante para a resolução de muitos problemas sociais e territoriais, diante das diversas situações estruturais e conjunturais. Além, de estar disponível administrativamente e para toda a sociedade em geral.

Neste sentido, o papel político do Plano Diretor Municipal aparece como elemento capaz de indicar respostas para o município como um todo, ou seja, sua existência formal o revela como um elemento que daria base para a gestão, no sentido de subsidiar o gestor para a sua gestão, visto que, o diagnóstico tecnicamente se apoiou em um processo de construção participativo, no qual, as diretrizes foram concebidas em um espaço técnico, porém com o apoio de informações da realidade de quem conhece o seu local.

Assim é que o Plano Diretor de Belterra é considerado por seus técnicos e sociedade civil organizada como um elemento de apoio e sustentação política da legitimação da gestão local, assim como, de respostas às demandas identificadas no processo de construção, no que se refere aos problemas ambientais urbanos e encaminhamentos administrativos para solucioná-los de forma geral.

Outra questão relevante, diz respeito à aprovação do Plano e à possibilidade de obtenção de recursos Federais e Estaduais, assim como, critério básico para a participação do município em Programas dos diversos entes federados e outros órgãos. Essa questão fica bem clara quando, por exemplo, da elaboração de projetos e tentativa de negociação junto a Caixa econômica Federal e Ministério da Cidade ou da Integração.

Vale dizer que na pesquisa realizada o instrumento foi frequentemente observado como um instrumento em que as pessoas depositaram sua confiança na Lei, principalmente devido ter resultado no conselho da cidadania como órgão de fiscalização e controle principalmente no aspecto relacionado à Reforma Urbana.

Outro aspecto relevante é como o Plano em termos políticos tem instrumentalizado a gestão municipal, pois com a definição da política urbana faz com que todas as ações da gestão estejam embasadas nas definições do Plano e principalmente sendo controladas e fiscalizadas pelo atuante Conselho da Cidadania.

Inclusive em 2011 uma estratégia importante tem se concretizado no âmbito municipal, a realização das assembléias para a eleição dos conselhos distritais<sup>39</sup>. Tal eleição estabelecerá um maior fortalecimento da relação Estado e Sociedade, agora mais ainda, com a participação do setor rural do município historicamente discriminada e muitas vezes até ignorada no local, assim como, em outros municípios paraense.

O quadro 04 a seguir ilustra a divisão territorial estabelecida (conforme o Plano Diretor Municipal) e as suas respectivas representações.

---

<sup>39</sup> Distritos de: Sede, Piquiatuba, Galileia, São Jorge, São Francisco da Volta Grande, Aramaná e de Pratinha.

Quadro 04 – Distritos e representação social

<b>DISTRITO SEDE</b>		
01	Associação de Rádio Comunitária	Serrabel FM
02	Associação Cultural e Esportiva dos Moradores das Viveiros I,II e III e amigos	ASCEMVA
03	Associação dos Moradores e Produtores das Vilas Piquiá, Golfo e Rua Frei R do Crone	AMPROVIBEL
04	Associação Feminina de Belterra	ASFEBEL
05	Associação dos Meliponicultores do Município de Belterra	AMENBEL
06	Associação dos Micro e Pequenos Empreendedores de Belterra	AMPEB
07	Associação de Produção de Unidades Habitacionais e Operações Coletivas de Belterra	HABITABEL
08	Associação dos Produtores Rurais de Belterra	AMPBEL
09	Associação Belterrense Cultural, Educativa e Esportiva de Belterra	RAÇA
10	Associação Desportiva e Cultura - Os Piratas	ACEDESP
11	Associação dos Moradores da Jurubeba na Estrada 01 de Belterra	AMJUBEL
12	Associação dos Moradores do Bairro do São Cristovão de Belterra	
<b>DISTRITO SÃO FRANCISCO DA VOLTA GRANDE</b>		
13	Associação dos Moradores e Agricultores do Trevo de Belterra	AMATB
14	Associação Intercomunitária de Produtores Agrícolas do Km 36 ao Km 48	ASSIPAK
15	Associação de Produtores da Comunidade da São Cristovão de Belterra	AMASF
16	Associação de Produtores da Comunidade do Amapá	ASAMA
<b>DISTRITO SÃO JORGE</b>		
17	Associação de Rádio Comunitária da Vila de São	
18	Associação de Moradores e Pequenos Produtores das Comunidades de São Jorge (Km 92), N. Sra. De Nazaré (Km 100) e Santa Clara (Km 93)	APRUSANTA
19	Associação de Produtores da Comunidade de Boa Esperança até Fé em Deus	APRUBEF
20	Associação do Grupo de Comunitários de Boa Esperança	AGCEB
21	Associação dos Moradores e Produtores Rurais do Km 115-BR163	AMPROCREI
22	Associação de Mini e Pequenos Produtores Rurais do Km 101, 108 e 115 da BR163	APROMINI
<b>DISTRITO GALILEIA</b>		
23	Associação dos Produtores Rurais da Reforma Agrária	ASPRUR
24	Associação de Produtores de São Miguel-Km 130	APPRA
25	Associação dos Pequenos Produtores de Moju e II	APPM II
26	Associação Agrícola de Mini Produtores Rurais da Rodovia Stm-Cuiabá Km 135	ASAMPRU
27	Associação de Moradores e Agricultores de Betânia	AMABE
28	Associação Intercomunitária de Mini e Pequenos Produtores Rurais do Km 124	ASPAK
29	Associação de Mulheres de Betânia	ASSAMBET
<b>DISTRITO ARAMANAÍ</b>		
30	Associação da Comunidade de Iruçanga	ASCOMPI
31	Associação Comunitária de Desenvolvimento Sustentável de Santa Cruz	ACODSTAC
32	Associação Comunitária de Aramanaí	ASCA
33	Associação de Moradores de Pindobal	
34	Associação Comunitária de Porto Novo	ASCOPON
35	Associação de Moradores de Cajutuba	AMACAJU

<b>DISTRITO PIQUIATUBA</b>		
36	Associação de Mini e Pequenos Produtores Rurais do Tapajós, de Piquiatuba a Revolta	ASMIPRUT
37	Associação de Moradores Santa Teresinha-Piquiatuba	
38	Associação Comunitária do Maguari	ASCOMART
39	Associação Comunitária de São Domingos	ACESD
40	Associação Comunitária de Jamaraquá	ASMORJA
<b>DISTRITO PRAINHA</b>		
41	Associação Comunitária de Takuara	ASPRAMUTA
42	Associação Interomunitária Nova União do Tapajós - Prainha II	ASNUTA
43	Associação Comunitária de Prainha do Tapajós	ASCOPRATA
44	Associação de Moradores, Produtores e Extrativistas do Tauari	ASCATIJÓS
45	Associação de Moradores de pedreira	ASMOP
46	Associação Comunitária de Itapaiuna	ASCOPRI
47	Associação Comunitária de Pini	ACOMTEP
48	Associação Comunitária de Marituba	ASPREMT
<b>ENTIDADES MUNICIPAIS</b>		
49	Movimento Jovem de Belterra	MOJOB
50	Coletivo da Juventude de Belterra	
51	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Belterra	STTR-B
52	Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública no Pará	SINTEPP
53	Sindicato dos Servidores Públicos Federais	SINTSEP
54	Sindicato dos Servidores de Saúde	SINDSAÚDE
55	União dos Estudantes de Belterra	UBES
56	Associação da Casa Familiar Rural	CFR

Fonte: Diagnóstico Socioeconômico de Belterra (2010)

Portanto, com esta ação, definitivamente, acredita-se que se consolidará a cultura da Participação em todo o espaço territorial do município de Belterra. Além de que através desta representatividade ficará mais fácil o acesso às informações tanto para construção do orçamento e planejamento estratégico municipal, como para o processo de revisão do Plano Diretor que estará sendo realizado no ano de 2012.

Assim, conclui-se que a apropriação do Plano Diretor pela gestão pública e pela sociedade civil é, no mínimo, satisfatória (mesmo que este não esteja sendo implantado em sua totalidade<sup>40</sup>), isso porque as ações da Prefeitura Municipal sugerem a resolução de seus problemas ambientais urbanos, com base nas

<sup>40</sup> Algumas legislações já deveriam ter sido elaboradas ou revisadas, tais como: Lei de Perímetro Urbano (não tem), Código de Postura (existe, mas está desatualizado – a lei de nº019 data de 1997), Código de Obras (não existe ainda, mas está sendo discutido a 01 ano na Câmara e no Conselho), entre outras.

diretrizes estabelecidas no Plano, assim, como há um indicativo de maior politização por parte da sociedade e busca de modernização da administração<sup>41</sup> com base nas necessidades identificadas nos diagnósticos anexos do instrumento de planejamento aprovado.

#### 5.4.2.4 Sistema de gestão implantado

Conforme foi dito anteriormente na subseção 5.4.2.3, o conselho da cidadania atua de forma efetiva, no qual conta com uma ótima estrutura de apoio na Coordenadoria Municipal de Planejamento e Gestão. Conta com uma estrutura de coordenação executiva a partir de 2010 com a representatividade de sete (07) titulares e sete (07) suplentes. Sendo, quatro (04) membros representantes da sociedade civil e três (03) representantes do governo municipal, com reunião de coordenação mensal, duas ou três vezes no mês e algumas extraordinárias quantas forem necessárias.

Contudo, se verificou a carência de alguns técnicos especialistas, atuante desde o princípio de elaboração do Plano, e principalmente na continuidade do mesmo. E ainda que desde 2008, não houve um concurso público que viesse a preencher demandas por algumas especialidades técnicas no município.

No que se refere às atividades já realizadas a partir da implantação do conselho, conforme entrevista com alguns dos conselheiros<sup>42</sup> pode-se destacar: “o POP (Planejamento e Orçamento Participativo), Congresso da Cidadania, reuniões distritais e nas comunidades. Além de que já houve algumas capacitações para os conselheiros, o que facilita em muito o entendimento de algumas questões pelas quais precisamos decidir”.

É interessante destacar que o período de atuação dos representantes nas entidades varia de 03 a 10 anos o que importa em certa maturidade quanto ao conhecimento das demandas locais. Além de que a profissão ou ocupação variam o que deixa claro caráter da multidisciplinariedade importante para os debates e discussões sobre as diversas matérias a serem discutidas no âmbito do conselho.

---

<sup>41</sup> Cadastro Multifinalitário, compra de programas e equipamentos entre outros.

<sup>42</sup> Entrevista realizada em 27/09/11 na Coordenadoria de Planejamento com 05 conselheiros presentes.

Contudo, pode-se dizer que a estrutura existente para a implementação do Plano Diretor pode ser considerada satisfatória, assim como, o Sistema de gestão implantado, visto que, a coordenadoria de planejamento em parceria com o conselho da cidadania, tem se mostrado uma parceria atuante, de sucesso e que vem dando os resultados necessários à sociedade. Porém, ainda não se pode dizer que está perfeito, pois como em entrevista uma técnica municipal, complementou ainda podemos melhorar muito.

#### **5.4.3 Plano Diretor e Investimentos em Habitação**

Conforme foi dito anteriormente, para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, foram instituídos no art. 137, do Plano Diretor, os seguintes instrumentos de política urbana: o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias; a Lei de Orçamento Anual; entre outros. Com a recomendação que estes deveriam incorporar as diretrizes<sup>43</sup> e prioridades estabelecidas no Plano Diretor, conforme determina o Estatuto da Cidade.

Neste sentido, no Plano Plurianual de Belterra o que se observou foi que consta apenas uma previsão da construção de habitações populares, obras no sistema viário e obras de saneamento básico, com o valor em torno de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais). Sendo que não há destinação direta, mas apenas uma previsão orçamentária.

Ainda com base na análise realizada do diagnóstico realizado no município, ficou evidente que sem o aporte de recursos de apoio ao município (numa escala muito mais expressiva) e ainda com uma efetiva articulação dos três níveis de governo, o município de Belterra não teria qualquer possibilidade de enfrentar seu déficit habitacional num prazo compatível com as expectativas e objetivos do PLHIS, ou mesmo do PEHIS. Isto porque é evidente que haja uma estratégia planejada de equacionamento do problema da habitação, descrita no PLHIS vinculada diretamente ao PDM – Belterra e seus instrumentos delineados.

---

<sup>43</sup> Vale ressaltar que as diretrizes da política de habitação apontam alguns estudos que deveriam ser elaborados, como por exemplo: o Plano de Área de Preservação Permanente e o Plano de Risco Ambiental, que até o momento não foram elaborados. Contudo, no processo de construção do PLHIS foi possível buscar e incorporar novas informações que deverão servir na produção destes futuros planos.

Contudo, sabe-se que não se deve pensar em produção de habitação sem que se articule a disponibilidade do solo urbanizado, neste sentido, não se pode deixar de mencionar o planejamento estratégico com a configuração do Plano Diretor e a consolidação das ações do conselho da cidadania no município. Isto porque está diretamente relacionado também ao aumento da densidade populacional, ampliação da demanda de serviços públicos tanto na área da saúde e da educação, quanto na área de segurança, infraestrutura e outros. Vale lembrar ainda, na questão da especulação imobiliária, diante do aumento do preço dos terrenos, culminando nas ocupações irregulares nas terras municipais e particulares.

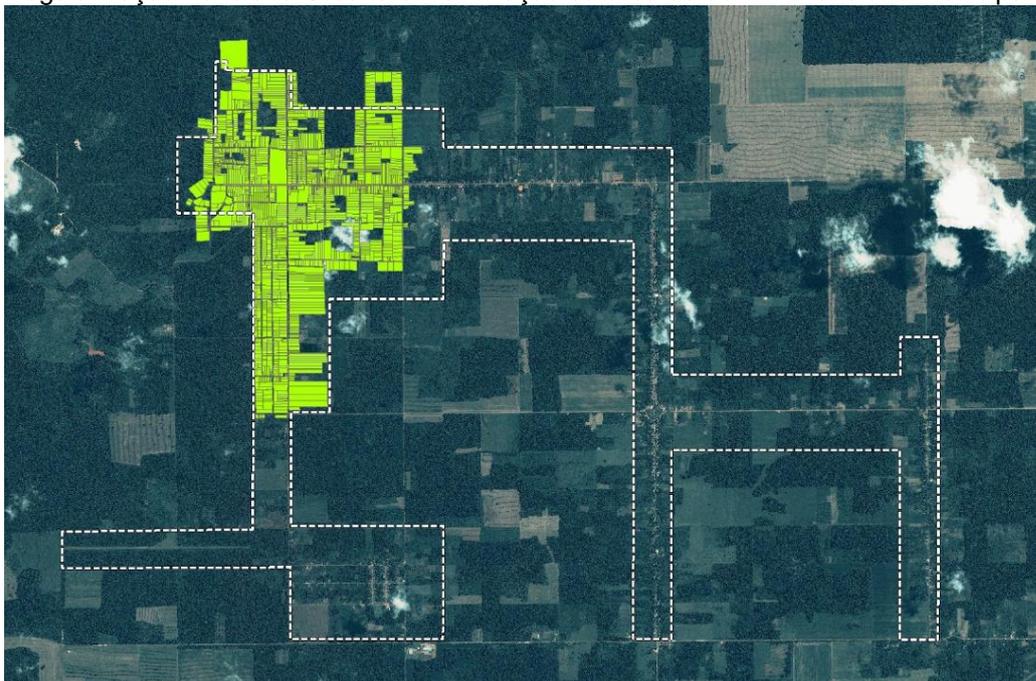
Neste sentido, pode-se observar que o Plano Diretor Participativo de Belterra nos capítulos I e II, Título IV, trata do Uso e Ocupação do Solo, no sentido de assegurar o uso social do mesmo (e ainda direcionando para a elaboração de Lei complementar atualmente em processo inicial de discussão), assim como, garantir que a autonomia do município seja preservada para que a gestão municipal crie mecanismos que assegurem esses direitos adquiridos com a finalidade de atender a população de baixa renda.

Neste Entendimento, outro importante instrumento de regulação do solo é o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) que está sendo formatado no município, sendo que com grandes dificuldades operacionais, porém, pode-se considerar que o município já avançou bastante, com o apoio do Governo Estadual, tendo em vista que da área urbana hoje pertencente ao município praticamente 80% já está cadastrada oficialmente no CTM, conforme o a Ilustração 06 a seguir, bem como, as informações fornecidas por técnicos municipais, oriundas do banco de dados (que estão compondo a reestruturação do CTM) da Coordenadoria de Planejamento Municipal.

Vale ressaltar que a área cadastrada no CTM (Levantamento Fornecido pelo Governo do Estado), coincide com a área onde está sendo realizada a Regularização Fundiária Urbana dentro do arranjo institucional construído, no âmbito do Convênio nº001/07, realizado através de uma parceria entre o Governo Federal, Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Belterra.

Representando assim mais um processo importante de Fortalecimento Institucional Municipal, adotado pela gestão municipal de Belterra.

Ilustração 06 – Área cadastrada no Cadastro Multifinalitário (CTM) / Área onde está sendo realizada a Regularização Fundiária Urbana e Delimitação da área de domínio fundiário municipal.



Fonte: Prefeitura Municipal de Belterra (2011)

Vale ressaltar as dificuldades existentes no avanço deste processo, sendo: as limitações de se trabalhar em software avançados, devido a falta de técnicos especialistas nesta área; imagens de satélites disponíveis aos técnicos municipais, desatualizadas; e recursos operacionais insuficientes, apenas 03 técnicos e 01 computador que consegue operacionalizar um programa mais avançado.

Quanto à Regularização Fundiária (base para qualquer implantação de programa habitacional), segundo técnicos da SEIDURB<sup>44</sup>, esta, está sendo realizada em um processo lento, porém com importantes resultados visualizados em longo prazo, mesmo que ainda seja considerado um processo embrionário realizado apenas na sede municipal. Visto que este é a base para a implementação do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Contudo, este processo acima referido precisa ser levado também para as demais aglomerações urbanas do município, pois há um crescimento urbano evidente nos diagnósticos territoriais de Belterra, e uma necessidade crescente de construção de novas moradias, devido a atual dinâmica urbana municipal.

---

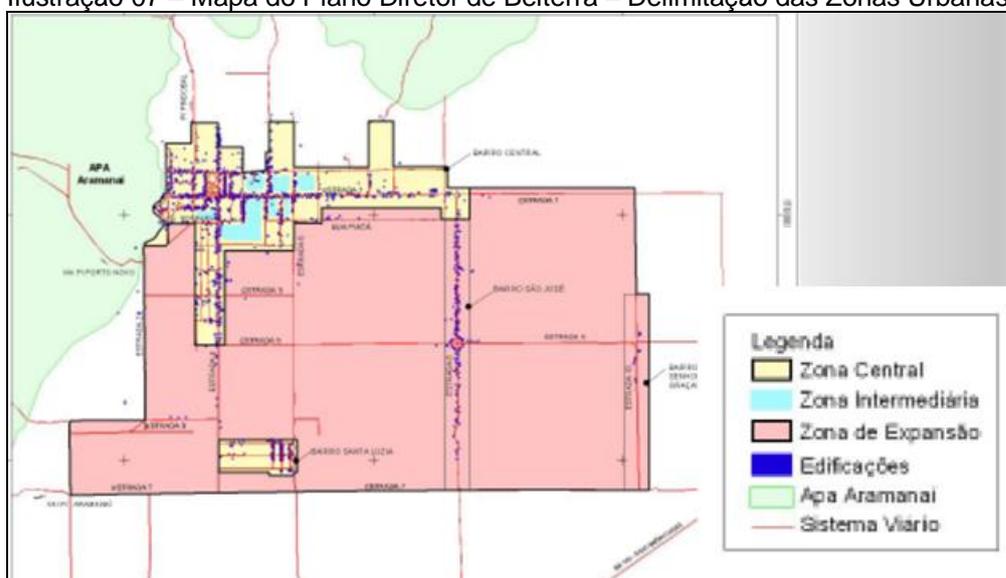
<sup>44</sup> Secretaria responsável pela Regularização Fundiária Urbana.

Porém, a produção<sup>45</sup> de novas moradias do Município tem sido feita pela própria população, pois segundo técnicos municipais não há projetos sendo desenvolvidos por nenhum dos entes federados.

Outra questão de extrema importância que pôde se observar em entrevistas com técnicos responsáveis pelo planejamento municipal, é que, os perímetros urbanos e de expansão, definidos no Plano Diretor deverão ser urgentemente revisados (Ilustração 07), tendo em vista que os mesmos não coincidem com a área total repassada (termo de concessão) ao município pela União (de 1700 ha), o que poderá acarretar futuros problemas no que se refere à regulação do uso e ocupação do solo e a regularização fundiária de terras urbanas municipais futuras. Sendo assim, a Ilustração 09 a seguir, demonstra nitidamente a problemática identificada.

Vale ressaltar ainda que segundo técnicos municipais, esta problemática não foi levada em consideração no processo de elaboração do PLHIS, ou seja, a questão da não coincidência dos limites estabelecidos das ZEIS previstas no PDM (Ilustrações 07 e 08) e a ZEIS identificadas no PLHIS é uma questão de extrema importância a ser discutida no processo de revisão do Plano Diretor de Belterra.

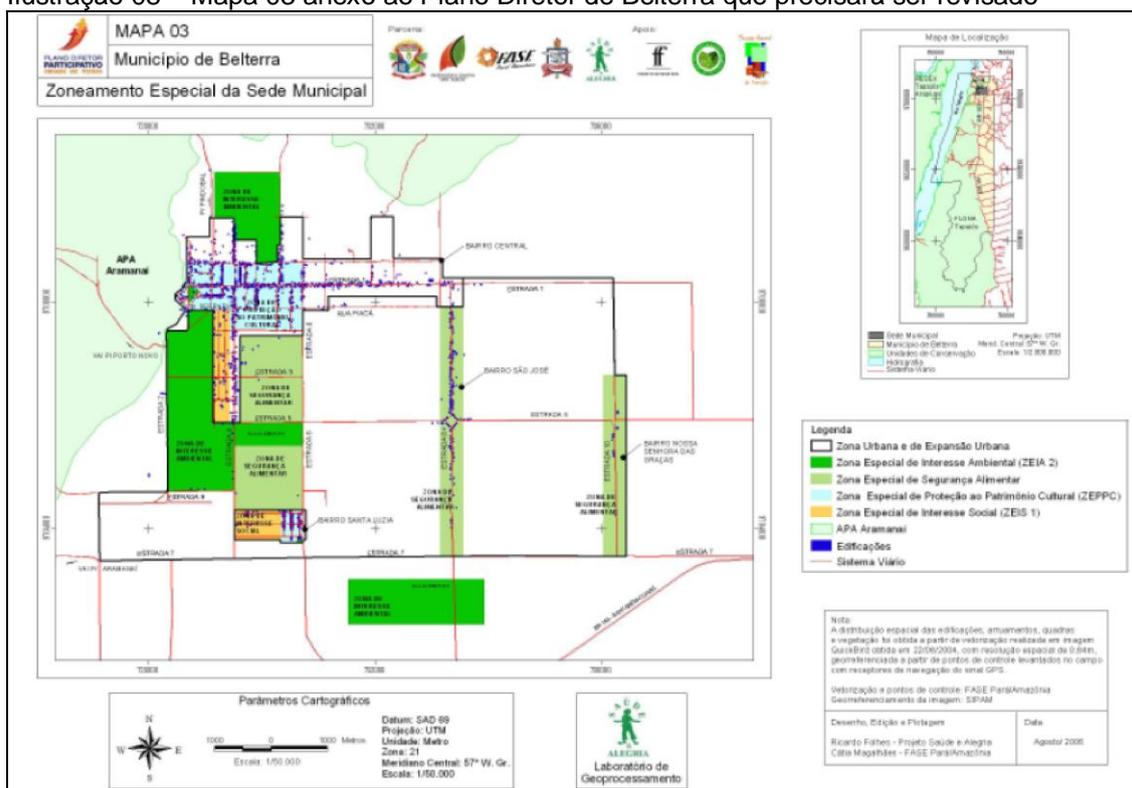
Ilustração 07 – Mapa do Plano Diretor de Belterra – Delimitação das Zonas Urbanas Municipais



Fonte: Plano Diretor Municipal de Belterra (2007)

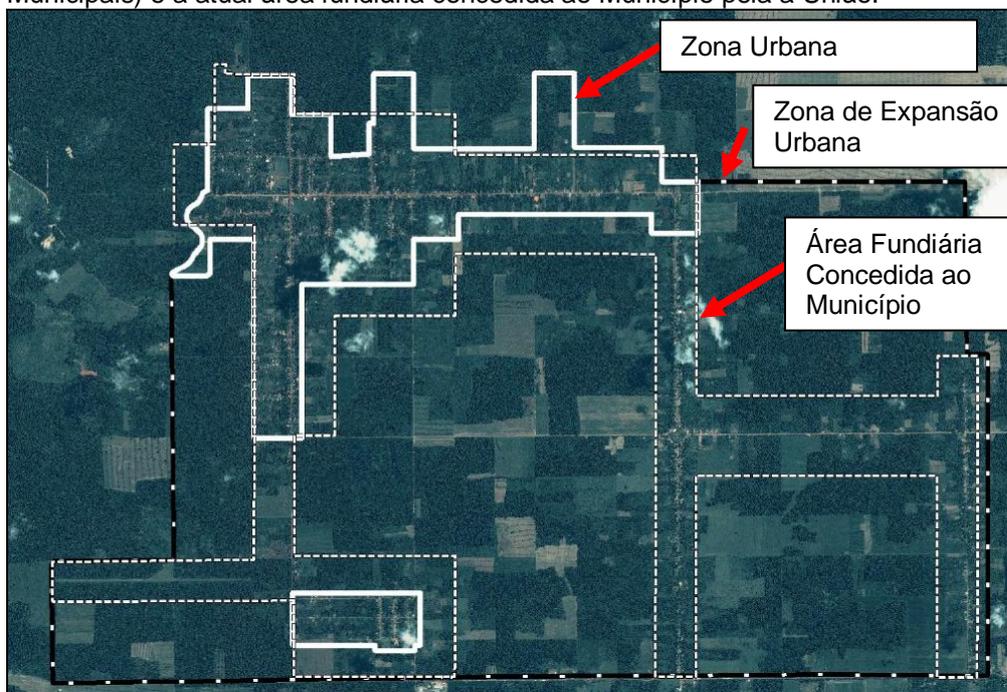
<sup>45</sup> Maiores informações sobre as necessidades habitacionais estão demonstradas num estudo realizado na etapa da construção do Diagnóstico Habitacional do Município de Belterra (do PLHIS), no qual, suas análises e seus resultados são baseados e fundamentados no cruzamento de diversas fontes de dados secundários oficiais como o PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PEHIS - 2009), Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP - 2009), Censo Populacional de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Prefeitura Municipal (dados de 2008), além de informações primárias obtidas "in loco", ou seja, desatualizados.

Ilustração 08 – Mapa 03 anexo ao Plano Diretor de Belterra que precisará ser revisado



Fonte: Plano Diretor Municipal de Belterra (2007)

Ilustração 09 – Identificação dos Limites estabelecidos no Plano Diretor de Belterra (Zonas Urbanas Municipais) e a atual área fundiária concedida ao Município pela a União.



Fonte: Prefeitura Municipal de Belterra (2011)

Conforme se pode observar na Ilustração 09 acima, existem áreas (nos limites da Zona Urbana definida pelo PDM-Belterra) que ficaram de fora da área concedida ao município, o que representa sérios problemas no que se refere à regularização fundiária e a implementação do PLHIS, mesmo porque este último, justamente nas áreas que ficaram de fora definiu como sendo as ZEIS com áreas mais precárias, ideal para a produção de habitação de Interesse social (segundo o Plano de Ação do PLHIS).

Conclui-se esta subseção com as seguintes observações:

- No processo de implementação do PDM das Legislações Complementares e Regulamentações que ficaram para ser elaboradas e aprovadas a posteriori, apenas o PLHIS foi elaborado e aprovado, isto por causa as obrigatoriedades e prazos instituídos e Lei Federal e o arranjo institucional construído para dar o devido apoio ao município, bem como, a gestão participativa inovadora do município de Belterra já conseguir de certa forma instituir a cultura da participação no município em questão, ou seja, no município o Sistema de Acompanhamento, Gestão e Planejamento definido no plano e as Instâncias de participação social que ficaram criadas estão efetivamente funcionando;
- Contudo, nas peças orçamentárias definidas e existentes no município, não se observa o ideal vínculo necessário as determinações do Plano, o que acaba por ter certo impacto sobre a Política de Habitação de Interesse Social.
- No que se refere a apropriação do Plano pela gestão pública e pela sociedade civil, pode-se dizer que está já é observada mais acredita-se que essa ainda poderia ser maior.
- Por fim, com a última análise empreendida na página anterior em cima das ilustrações XX, XX, pode-se indicar subsídios no processo de revisão do Plano Diretor, no sentido de que primeiramente deve ser realizado um estudo avançado para a delimitação e regulamentação primeiramente do perímetro urbano e de expansão urbana municipal; em seguida a elaboração e regulamentação do Uso e Ocupação do Solo; solicitação à União da concessão das áreas necessárias a serem incluídas nestes perímetro; elaboração de um Plano de Regularização Fundiária Urbana; para por fim se revisar o PLHIS com base nestes novos dados que irão surgir para que se tenha então, pelo menos na política de habitação definida no Plano Diretor, a

indicação real de quais os Investimentos em Habitação que realmente serão necessários.

Contudo, a subseção a seguir servirá de embasamento e conhecimento de todo o processo de elaboração do PLHIS, onde ainda poderão ser observados os momentos em que será necessário ser levada as questões acima observadas.

## 5.5 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS) – BELTERRA – PARÁ.

Com a publicação da Lei Federal nº 11.124/05, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Este ato marca um momento sem igual da política habitacional no Brasil, isso porque ampliou significativamente o volume de recursos não onerosos para o enfrentamento das demandas habitacionais. Porém, condicionando o repasse de recursos federais à criação de fundos, conselhos e elaboração de planos de habitação de interesse social, sejam eles estaduais e municipais.

O objetivo maior era que fossem construídos instrumentos que fossem capazes de dar conta do déficit habitacional no País.

No Pará, para atender às condições determinadas pelo SNHIS, foi aprovada a Lei Estadual nº 7.087/08 criando o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social - SEHIS, tendo como órgão central o Conselho Estadual das Cidades – ConCidades/PA, o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS e o Conselho Gestor do mesmo.

Quanto ao Plano Estadual de Habitação de Interesse Social no Pará - PEHIS, o mesmo foi aprovado em 2010, pelo CONCIDADES/PA, indicando: tanto, as principais demandas de moradia nas diversas regiões do Estado, quanto às estratégias de ação para aplicação dos recursos do FEHIS e as estratégias de enfrentamento dos problemas habitacionais no Estado.

Diante deste contexto nacional e estadual, o município de Belterra em conformidade com a conjuntura posta, realizou um processo de construção e estruturação da política urbana municipal.

Tendo como principais ações no nível local: a realização das conferências da cidade; a Elaboração do Plano Diretor Participativo; a Criação da Associação da Habitação - HABITABEL; a criação da estrutura de governo - Setor de Planejamento, Cadastro Técnico Multifinalitário, Coordenadoria dos transportes, Departamento de Desenvolvimento Urbano (DDU) e Setor da regularização Fundiária; a criação de instrumentos da participação popular - audiências públicas, Assembléias, Plenárias distritais e de segmentos, Planejamento e Orçamento Participativo, Congressos da Cidadania; a criação do conselho da cidadania; e a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social<sup>46</sup>.

Com tais ações empreendidas, a intenção era de consolidar a política urbana municipal, faltando para tal a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS que se iniciou a partir de abril de 2010, através de um processo participativo, com a intenção de se identificar as necessidades habitacionais no município, assim como, apontar estratégias para mitigar as carências habitacionais municipais.

Assim é que, no processo de desenvolvimento do PLHIS de Belterra, a Prefeitura Municipal inicialmente assinou um Termo de Cooperação e Participação de nº 07/2010 com a Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB, publicado no Diário Oficial do Estado em 11/02/2010.

O objetivo era de obter apoio técnico por parte do Governo do Estado - através de capacitação e assessoramento, por outro lado, o município comprometeu-se a garantir sua participação, com, no mínimo, um técnico da Prefeitura Municipal e um representante da sociedade civil em todos os eventos de capacitação programados.

Vale ressaltar que o Governo do Estado prestaria o assessoramento técnico, através do Convênio nº001/2010 – COHAB/UFPA/FAPESPA/SEDECT, sob a coordenação da COHAB e da UFPA/PARU, com apoio do COMOVA.

Segundo o Relatório da Etapa 01 do PLHIS (BELTERRA, 2010b):

Para a execução dos trabalhos do PLHIS, a Prefeitura Municipal estabeleceu uma coordenação, formada por um representante da Prefeitura Municipal, lotado na Secretaria Municipal de Administração Finanças e Planejamento e uma representante da sociedade civil; uma Equipe de Desenvolvimento, formada por técnicos das secretarias municipais, e um Grupo de Acompanhamento, formado por representantes do Conselho da Cidadania representando a sociedade civil.

---

<sup>46</sup> Através da Lei Municipal nº 192, de 20 de agosto de 2009.

Sendo que as atribuições de cada membro da coordenação foram detalhadas conforme o Relatório da Etapa 01 do PLHIS (BELTERRA, 2010b)<sup>47</sup>. Assim como, algumas estratégias de comunicação, mobilização e participação foram constituídas para a realização do processo, tais como:

- Formação de um Grupo de Acompanhamento, constituído por representantes da sociedade civil, ligados ao conselho da Cidadania e lideranças comunitárias, com objetivo de colaborar para a divulgação dos trabalhos do Plano;
- Realização de eventos públicos, para a divulgação do PLHIS e validação dos produtos I, II e III (Proposta Metodológica, Diagnóstico Habitacional e Plano de Ação), tais como: evento de lançamento do processo participativo de elaboração do PLHIS no Conselho da Cidadania; audiências Públicas para validação dos produtos; na fase do diagnóstico, plenárias distritais e de

---

<sup>47</sup> A Coordenação: estar à frente de todas as atividades para elaboração do PLHIS; ser interlocutora para a comunicação com todos os outros envolvidos na elaboração do Plano; realizar o diálogo intragovernamental; articular as secretarias e órgãos que têm interface com a política habitacional no município; participar da discussão para elaboração dos produtos preliminares, referentes ao Diagnóstico Habitacional e Plano de Ação; presidir os trabalhos junto com os representantes do Poder Executivo e da sociedade, para validar os produtos em audiências públicas; realizar a comunicação com o Grupo de Apoio Técnico e Equipe de Desenvolvimento; coordenar a relação com a sociedade civil na construção do Plano e orientar a equipe técnica; viabilizar os recursos necessários (materiais, humanos e financeiros) no âmbito governamental que garantam a consecução dos produtos e dos eventos públicos do PLHIS.

A Equipe de Desenvolvimento: executar as atividades necessárias para a elaboração dos produtos do PLHIS; realizar eventos de discussão pública a ele referentes; coletar e sistematizar as informações e dados referentes à habitação de interesse social no município, com vistas à construção do Diagnóstico Habitacional; realizar os trabalhos de campo, quando necessários; sistematizar dados e elaborar relatórios e produtos a cada etapa do Plano; organizar a metodologia, infraestrutura e logística necessária para realização dos eventos ampliados de discussão e validação das etapas do Plano, de forma a garantir a participação da sociedade civil; realizar oficinas de nivelamento e capacitação interna e com o conselho da cidade e/ou de habitação.

Grupo de Acompanhamento do PLHIS (representação da sociedade civil) -colaborar para o desenvolvimento dos produtos e interagir junto à comunidade local, facilitando e fortalecendo a relação entre poder público e sociedade; participar de reuniões com a Coordenação e Equipe de Desenvolvimento do PLHIS, indicando e discutindo as propostas para elaboração dos produtos em cada etapa; sensibilizar, mobilizar e articular as diferentes organizações da sociedade civil para participação nas diversas etapas do Plano.

Grupo de Apoio Técnico ao PLHIS - realizar capacitações e assessorar tecnicamente a Prefeitura Municipal para que esta elabore o PLHIS; capacitar dos representantes do município indicados pela Prefeitura Municipal; auxiliar no processo de obtenção de dados sobre o município; orientar para as interpretações sobre os dados obtidos na Prefeitura Municipal de Belterra; e pesquisar, acompanhar na elaboração dos produtos do Plano, bem como a realização de visita técnica ao município em cada etapa do PLHIS.

Representantes do Município nas Capacitações oferecidas pelo Grupo de Apoio Técnico (um técnico do Poder Executivo Municipal e um da sociedade civil) - interagir e absorver o máximo possível das informações durante os eventos de capacitação para depois retransmitir aos demais envolvidos na elaboração do PLHIS colaborando, obrigatoriamente, no seu desenvolvimento.

segmento (indígena, mulheres, etc.); para apresentação do diagnóstico consolidado, o Congresso da Cidadania; para apresentação do Plano à sociedade, após a conclusão, uma audiência pública;

Como forma de comprovação de todo o processo de Elaboração de Projeto de Lei com Política Municipal de Habitação, foram elaborados relatórios, realizadas listas de frequência e registro por imagens dos eventos para registro da territorialidade e do número de participantes, bem como, com o devido registro dos objetivos do evento a serem alcançados.

Para dar publicidade ao processo, desde o início até o término dos trabalhos, mecanismos de participação popular e de acesso às informações foram estabelecidos, após a apresentação da equipe devidamente responsável, tais como:

- Publicação de nota em jornal local e/ou regional com informações das ações de elaboração do Plano;
- Divulgação por meio de cartazes com as datas e locais dos eventos, em locais de circulação pública;
- Produção de meios eletrônicos, audiovisuais, impressos, etc. sobre os temas de cada etapa, com o objetivo de sensibilizar a sociedade para a participação no processo;
- Divulgação através de entrevistas em rádios comunitárias e carro som;
- Realização de Concurso de desenho e redação - com crianças e jovens - para a definição da marca do PLHIS;
- Produção de convite com explicação verbal;
- Divulgação através de Outdoor e dos agentes sociais/saúde/ professores Prefeitura Municipal de Belterra;
- Realização de apresentações de Teatro com jovens em eventos da comunidade, Stand em eventos do município; e
- Articulação continua com o legislativo, com envio de informativos, relatório e realização de sessão especial sobre o PLHIS;
- Além de avisos contínuos em igrejas e escolas.

Desta forma, a elaboração da I Etapa do PLHIS foi iniciada quando da participação do representante do Município na capacitação ocorrida em Santarém, nos dias 23 e 24 de abril de 2010, quando, junto com representantes de outros municípios da região e a Equipe de Apoio Técnico coordenada pela COHAB, UFPA e COMOVA, foi discutida uma minuta de Proposta Metodológica, com o objetivo de subsidiar a construção do documento com os atores sociais locais.

Neste sentido, conforme o Relatório da Etapa 01 do PLHIS (2007), os procedimentos definidos e a posteriori realizados para a execução das etapas e produtos foram:

- 1ª Etapa - Elaboração da Proposta Metodológica, com as seguintes ações: realização da Capacitação da Etapa I na cidade polo Santarém, com a participação dos representantes do Município; discussão da Proposta Metodológica Preliminar com participação dos Representantes do Município na Capacitação, Coordenação, Equipe de Desenvolvimento e Grupo de Acompanhamento do PLHIS; organização do evento de lançamento do PLHIS e validação da Proposta Metodológica, bem como, mobilização da sociedade local para participação no evento; realização do evento público de validação da Proposta Metodológica; ajustes finais no documento considerando as contribuições da sociedade; elaboração do Relatório de Conclusão da Etapa I;
- 2ª Etapa - Elaboração do Diagnóstico Habitacional, com as seguintes ações: realização da Capacitação da Etapa II na cidade polo Santarém, com a participação dos representantes do Município; desenvolvimento do Diagnóstico Habitacional com participação dos Representantes do Município na Capacitação, Coordenação, Equipe de Desenvolvimento e Grupo de Acompanhamento do PLHIS, inclusive realizando discussões com as diversas comunidades locais; organização do evento público de validação do Diagnóstico Habitacional, bem como mobilização da sociedade local para participação no evento; realização do evento público de validação do Diagnóstico Habitacional; ajustes finais no documento considerando as contribuições da sociedade; elaboração do Relatório de Conclusão da Etapa II;

- 3ª Etapa - Elaboração da Estratégia de Ação, com as seguintes ações: realização da Capacitação da Etapa III na cidade polo Santarém, com a participação dos representantes do Município; desenvolvimento do Plano de Ação Preliminar com participação dos Representantes do Município na Capacitação, Coordenação, Equipe de Desenvolvimento e Grupo de Acompanhamento do PLHIS; organização do evento público de validação do Plano de Ação, bem como mobilização da sociedade local para participação no evento; realização do evento público de validação do Plano de Ação; ajustes finais no documento considerando as contribuições da sociedade; elaboração do Relatório de Conclusão da Etapa III.
- Realização de evento final para a apresentação do Plano Concluído.

Com todas estas atividades e ações realizadas, pode-se dizer que o processo foi mais uma oportunidade de consolidação da participação democrática em um processo de planejamento urbano municipal, não obstante a algumas dificuldades que foram encontradas durante todo o processo, tais como a falta de informações locais atualizadas, técnicos especialistas na área para análises mais profundas, legislações urbanísticas inexistentes ou desatualizadas de regulação do solo, entre outras.

Contudo, o que PLHIS de Belterra se destacou muito mais pela construção participativa efetiva, do pelas dificuldades encontradas, tendo em vista que, o Conselho da Cidadania já estava efetivamente em funcionamento, e ainda que, a cultura da participação já estava naquele momento bem mais forte no município, do que no período de elaboração do Plano Diretor em 2006.

Contudo, vale a pena destacar mais algumas das dificuldades ressaltadas por técnicos municipais em entrevista realizada em setembro de 2011, tais como: as necessidades financeiras e de recursos humanos capacitados para a execução do processo, neste sentido, o apoio do órgão financiador – Caixa Econômica Federal, Prefeitura Municipal e as capacitações realizadas durante todas as etapas foram essenciais para o processo, assim como o apoio de um arranjo institucional foi

fundamental com as assistências técnicas realizadas. Além de que toda a logística<sup>48</sup> foi oferecida pela prefeitura.

Porém, a falta de dados atualizados no processo de elaboração do diagnóstico que acabou por ser uma dificuldade inicial no processo, a posteriori sanada por ser realizada uma pesquisa e estudo, através de coleta dos dados obtidos através dos formulários tanto da zona urbana, quanto da rural, assim como dados fornecidos pelas secretarias municipais e por entidades Civis Organizadas.

Entretanto, foram analisados e utilizados ainda, os diagnósticos municipais cedidos pela EMATER local, Secretaria Municipal de Saúde, Projeto Saúde e Alegria - PSA e FASE/Amazônia, Relatórios do Município cedidos pela secretaria do Conselho da Cidadania; diversas legislações municipais; Sites oficiais como: Ministério das Cidades; Observatório das Metrópoles; Código de Postura do Município e dados existentes na secretaria de Trabalho e Promoção Social e no setor de terras do município e no Cadastro Técnico Multifinalitário.

Vale ressaltar que duas visitas de representantes da equipe pólo Santarém que ajudaram na sistematização das informações e elaboração do diagnóstico, foram de fundamental importância.

Contudo, pode-se dizer que todo o processo foi um tempo de grande aprendizado para todos, e principalmente de grande fortalecimento da cultura da participação.

## 5.6 AVALIAÇÃO QUALITATIVA DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS).

Para se realizar uma avaliação qualitativa do Plano Local de Habitação de Interesse Social, algumas questões básicas deveram ser observadas, tais como: o Plano incorporou o ideário da Reforma Urbana, prevista no Estatuto da Cidade? O ideário da Política Nacional e Estadual de Habitação de Interesse Social? Ele está articulado com a Política de Habitação prevista no Plano Diretor Municipal? E ainda incorporou minimamente o Direito à Moradia Digna?

---

<sup>48</sup> Deslocamento e estadia para participação dos representantes do município na Capacitação; Recursos para mobilização do evento público; Logística para realização do evento público (local, data show, computador, equipamento de som, máquina fotográfica); assim como, material de expediente, tais como: papel, tinta para impressora, encadernação, entre outros.

Além disso, é importante ainda que, se verifique se, o Plano através de um processo participativo conseguiu identificar as necessidades habitacionais do município, (déficits<sup>49</sup> habitacionais e/ou inadequação de moradia<sup>50</sup>) apontando estratégias para mitigar as carências habitacionais. Isso tudo ainda, sem esquecer da importância de essas questões estarem articuladas com a Política Ambiental, de forma que, se busque a essencial construção da cidade sustentável, com base na boa gestão ambiental urbana.

Assim é que, para tal, foi analisado primeiramente o processo de construção de toda a metodologia e suas respectivas etapas, nas quais, se percebeu nitidamente que a mesma incorporou perfeitamente a participação social em todas as suas etapas, assim como, nos respectivos momentos de capacitação, buscou-se debater e incorporar nos produtos finais, as temáticas relacionadas a:

- Reforma Urbana, ou seja, se a regulação das formas de apropriação e uso do espaço urbanizado em escala municipal, está sendo realizada e o que é necessário para que isto aconteça, pelos diversos atores sociais, chegando a conclusão que em muito ainda se precisa avançar, em função de que a legislação urbanística encontra-se desatualizada e em alguns casos inexistente, apesar de existir delimitações de ZEIS no Macrozoneamento Municipal definidas como área que poderão ser utilizada para produção de Habitação de Interesse Social;
- Política Nacional e Estadual de Habitação de Interesse Social, bem como, se o município já possui os instrumentos necessários capazes de combater o déficit habitacional e já estão de acordo com os requisitos pré-estabelecidos para receber os recursos não onerosos do Governo Federal, tais como: fundo, conselho e plano, neste caso, ficaram claro que o fundo já havia sido criado, o conselho está em plena atividade e apenas o plano estava em processo de construção, portanto, estando em plena articulação com as políticas nacionais e estaduais;

---

<sup>49</sup> Improvisação ou precariedade habitacional, Coabitação Familiar (mais de 01 família no domicílio) e Cômodo cedido ou alugado (utilizando até 30% da renda familiar).

<sup>50</sup> Adensamento excessivo (até 03 moradores por dormitório), ausência ou precariedade da infraestrutura, ausência ou precariedade sanitária e Terrenos não próprios (propriedade alheia).

- Política de Habitação prevista no Plano Diretor Municipal e o Direito à Moradia Digna<sup>51</sup> - em uma breve análise sobre a Política de Habitação instituída no Plano, pode se dizer que, ele estabelece as diretrizes gerais, buscando garantir o acesso à moradia digna, porém, sem definir as estratégias para aumento da oferta de moradias de forma explícita. Além de não definir os instrumentos específicos voltados à produção de moradia popular, bem como, não há orientação qualquer para cooperativas populares. Contudo no PLHIS se buscou observar estas lacunas deixadas no PDM e a tentativa era de supri-las com o processo de elaboração do PLHIS e seus respectivos produtos, ou seja, o objetivo do Plano foi devidamente atingindo.

Além disso, no que se refere à identificação das necessidades habitacionais do município, assim como suas estratégias para mitigar as carências habitacionais, o que se pôde perceber foi que, o mesmo apresentou perfeitamente suas linhas programáticas para a produção e melhoria de habitações de Interesse Social, assim como propostas de Regularização Fundiária Urbana Plena, Assistência Técnica para autogestão e o que para nós é de fundamental importância, o Desenvolvimento Institucional Municipal. Isso tudo, logicamente, com a participação e controle social.

Vale ressaltar que a parte prática do Plano está muito bem instruída, sendo ela: as metas, os recursos e fonte de financiamento, porém, uma questão posta no diagnóstico deva ser levada em consideração.

Frente ao diagnóstico, fica evidente que sem o aporte de recursos numa escala muito mais expressiva e, além disso, de uma articulação mais precisa dos recursos dos três níveis de governo com uma estratégia planejada de equacionamento do problema da habitação, o município de Belterra não tem qualquer possibilidade de enfrentar seu déficit habitacional num prazo compatível com as expectativas e objetivos do PLHIS, ou mesmo do PEHIS. (BELTERRA. 2010c)

---

<sup>51</sup> Por moradia digna entende-se aquela habitação em que se vive com certa qualidade de vida, isto é, em que alguns elementos vitais são básicos para a sobrevivência do ser humano. No qual, “Thompson define necessidades básicas como situações ou estados que constituem uma provação de aquilo que é básico ou imprescindível e que, em consequência, põe-nos diretamente em relação com a noção de dano, privação ou sofrimento grave para a pessoa: ‘Não se trata de contratemplos, problemas ou prejuízos passageiros, senão de uma degeneração permanente da qualidade de vida humana que se manterá enquanto não se obtenha uma satisfação’”. LEIVAS, 2006, p. 124. Neste sentido, pode-se dizer que o direito de moradia é um pressuposto para a vivência da dignidade, pois contribui para o combate à pobreza, para a ausência de dignidade, visando uma melhor autonomia individual.

Isto tudo sem se esquecer da importância de estas estarem articuladas com a Política Ambiental, de forma que se busque a necessária construção da cidade sustentável, com base, na gestão urbana que diante da dinâmica urbana muito acentuada, principalmente no período atual, tem deixado em muito a desejar se vincularmos a densidade populacional e a ampliação da demanda por serviços públicos, principalmente na área de saúde, educação, segurança, infraestrutura, saneamento e outros.

Em síntese, pode-se dizer que existe sim uma consonância clara da Política Habitacional Municipal com as políticas Nacionais e Estaduais, sendo que esta parceria deverá ser dada continuidade para que a implementação do PLHIS possa se dar de forma efetiva e eficaz. Tendo em vista que as condições institucionais municipais em muito precisam avançar para que a autonomia municipal se dê de forma plena.

No entanto, se percebe um interesse importante da gestão local e da sociedade civil em participar, mesmo que, ainda se observe uma fragmentação e falta de integração, no trato das políticas urbanas setoriais.

## 5.7 ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DO PDM E DO PLHIS.

Analisar a articulação do PDM com o PLHIS, a nosso ver está diretamente relacionado, tanto com a compatibilização das diretrizes de um e de outro, neste caso com as diretrizes da política setorial de habitação e de meio ambiente, quanto, com a capacidade institucional que o município tem tanto para a elaboração dos mesmos quanto para a sua implementação.

Neste sentido, no que se refere às diretrizes, pôde-se observar que:

- O Plano Diretor de Belterra estabelece as diretrizes gerais e também cria instrumentos específicos, tais como: Direito de Preferência, Tombamento, Desapropriação e outros (BELTERRA. LEI Nº 131/0, art. 81);
- Estabelece no art. 30 do PDM, as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, que poderão ser utilizadas para a produção de habitação de interesse social. Assim, as delimitam espacialmente – no mapa 03 anexo do PDM - e

oferece ao PLHIS a operacionalização do programa de regularização fundiária, que até o momento (2011) ainda está sendo implantado no município com a parceria do Governo do Estado e do Ministério das Cidades.

- Não obstante, as áreas identificadas pelo PLHIS como precárias não coincidem com as ZEIS delimitadas pelo plano diretor, o que indica necessidade de redefini-las (BELTERRA. 2010c);
- Do Artigo 78 ao 82 da Lei do PDM de Belterra, define a política de habitação a partir de diretrizes, tais como: garantir o acesso à Habitação de Interesse Social em terra urbanizada; promover a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais precários e irregulares e promover um sistema de informações com o objetivo de coletar, sistematizar e atualizar dados territoriais e sócio-econômicos que subsidiem a elaboração de projetos e programas de Habitação de Interesse Social. Nos ditos artigos, ainda definem como estratégias de acesso a delimitação e regulamentação de ZEIS; Programas de Construção de Moradias Populares; Acesso a Lotes Urbanizados dentre outras diretrizes e metas;
- No artigo 83 define os projetos de edificações de interesse social, a partir dos seguintes critérios de construção: definição do tamanho mínimo de lote por família em 300m<sup>2</sup>; definição de padrões construtivos para ZEIS; provimento de infraestrutura básica: energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e arruamento; definição de atividades admissíveis por porção territorial, segundo as determinações para o uso e ocupação do solo municipal; definição de lotes para equipamentos coletivos nos loteamentos; e a implantação de taxas e tarifas diferenciadas para uso e ocupação de lotes.

Com relação à capacidade institucional que o município tem para a sua implementação, o que se verificou através de pesquisa de campo e documental foi que:

- Quanto à Capacidade Gerencial (considerando a mesma, a capacidade do poder municipal, de administração e gestão da política urbana), o que se pode observar é que segundo informações de técnica municipal, mesmo com o quantitativo atual de 754 servidores públicos, não existe ainda técnicos especialistas nesta área, sendo necessário que prefeitura contrate consultoria

técnica e/ou realize parcerias com as outras esferas de governo para a ação de implementação dos Planos. Assim como, legislações complementares importantes ainda não foram aprovadas e/ou elaboradas, tais como: Lei de uso e ocupação do solo, lei de perímetro urbano, código de obras, de postura<sup>52</sup> e o código ambiental<sup>53</sup>, por exemplo. Outra questão importante observada foi a questão da apropriação do Plano pelos próprios técnicos e munícipes, o qual, algumas secretarias não conhecem o conteúdo do mesmo.

- Quanto à Capacidade de Participação<sup>54</sup>, o que se pode observar é que: a estrutura do conselho composta por 27 membros, sendo 10 representantes do Poder Executivo e 17 dos segmentos da sociedade civil representa um ótimo contexto democrático diante de que segundo o presidente do conselho:

este grupo delibera e coordena junto com o governo municipal a viabilização das diretrizes e propostas emanadas do congresso da cidadania, participa do processo de elaboração do orçamento público, deliberando sobre recursos e estimulando o controle social<sup>55</sup>

Alem disso, existe uma equipe técnica de apoio, sendo esta uma equipe de planejamento, no mesmo espaço (COPLAM) em que funciona (periodicidade de reuniões duas vezes ao mês) o conselho da cidadania. Porém, é necessário que permanentemente exista uma capacitação aos conselheiros<sup>56</sup> no que tange às políticas urbanas e a articulação dos planos e suas respectivas diretrizes. Mesmo que estes sejam nitidamente articulados, interados das demandas urbanas e interessados na participação durante todo o processo de planejamento.

---

<sup>52</sup> Segundo técnicos municipais, o Código de Postura foi apresentado ao Legislativo, através do Projeto de Lei - PL 006, de 02 de junho de 2010 para a revisão pois o mesmo está defasado, para a realidade estrutural da cidade, e portanto, não retratar os diversos problemas, atuais, relacionados com as posturas seja na ocupação irregular de logradouro público, ou na relação entre os municípios, regulando diversas atividades, tais como: divisão pública, higiene nos mercados, feiras e matadouros, conforto e segurança, publicidade urbana e etc.

<sup>53</sup> O Código Ambiental foi elaborado, com a supervisão de técnicos e acompanhamento da Sociedade Civil nas discussões e diretrizes para fins de articulação com outros Planos municipais.

<sup>54</sup> Considerada a capacidade dos atores envolvidos nas ações de elaboração, fiscalização e controle da política, ou seja, de gestão das políticas de desenvolvimento urbano, através dos conselhos locais da cidade.

<sup>55</sup> Conforme o formulário 01 aplicado em pesquisa de campo em 27/09/11.

<sup>56</sup> Tendo em vista que ficou claro nos formulários do tipo 02 aplicados na pesquisa de campo a multidisciplinariedade das atividades e profissões dos conselheiros e suas experiências no trato com a questão da política urbana.

## 5.8 ANÁLISE DA CIM PARA O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS)

Com relação à capacidade institucional que o município possui, para a implementação do PLHIS. Em síntese, o que se verificou através de pesquisa de campo e documental foi que:

- Quanto à Capacidade Gerencial pôde-se observar que não existe uma secretaria específica de habitação, e que, dos servidores envolvidos na área do planejamento, não existe ainda técnicos especialistas nesta área, sendo necessário que a prefeitura contrate consultoria técnica e/ou realize parcerias com as outras esferas de governo para a ação de implementação do Plano. Assim como, as legislações complementares mais importantes para este plano, ainda não foram aprovadas e/ou elaboradas, tais como: Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei de ZEIS. Outra questão importante a ser levada em consideração é a Regularização Fundiária ainda está em andamento no município, e é um processo bem demorado.

Contudo, uma questão importante deve ser levada em consideração, a de que há um avanço para o processo de planejamento urbano municipal, visto que, das legislações existentes, apesar de muitas estarem desatualizadas, as legislações aprovadas a partir de 2007 estão diretamente relacionadas à política urbana, mais especificamente a política habitacional e de regularização fundiária necessária ao ordenamento urbano.

Quadro 05 - Marcos Legais e Regulatórios Municipais

Lei	Data	Institui
	1997	Cria o Código de Postura do Município de Belterra.
016/97	26.12.97	Institui o Conselho Municipal de Saúde e Saneamento.
19/97	26.12.97	Institui o Código de Postura do Município.
020/97	26.12.97	Cria o Código Tributário Municipal de Belterra.
036/99	01.02.99	Cria o Conselho Municipal de Turismo e Meio Ambiente.
049/99	09.11.99	Disciplina as Taxas pelo Exercício Regular do Poder de Polícia e as tarifas de competência da Secretaria Municipal de Turismo e Meio Ambiente.
091/02	18.12.02	Disciplina a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano.
097/03	30.05.03	Cria a Área de Proteção Ambiental de Aramanaí no município de Belterra.
131/07	22.02.07	Regulamenta o Plano Diretor Participativo do Município de Belterra.
163/07	12.12.07	Altera o artigo 2º da Lei 97/03.
184/08	12.12.08	Regulamenta a Base de Cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano.
192/09	20.08.09	Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
198/10	08.06.10	Dispõe sobre a Preservação do Patrimônio Natural e Cultural do Município de Belterra e cria o Conselho Municipal de Patrimônio Cultural de Belterra.
LC199/10	23.02.10	Dispõe sobre a Concessão de Direito Real de Uso na Área Urbana do Município de Belterra para fins de Regularização Fundiária, Urbanização e Provisão Habitacional.
Dec.179/10	03.02.10	Institui o Projeto de Regularização Fundiária no Município de Belterra e dispõe sobre a titularização dos lotes das famílias moradoras que se enquadram nos critérios do Interesse Social.

Fonte: Prefeitura Municipal, 2010.

- Quanto à Capacidade de Participação, pôde-se observar que, o conselho da cidadania apesar de ser atuante, acumulou a tarefa de fiscalização e controle do PLHIS, sendo que sem o mesmo passar por uma capacitação mais minuciosa para o trato com a questão habitacional, mesmo que muitos dos conselheiros tenham participado do processo de elaboração do PLHIS. Além disso, um conjunto de ações essenciais para promoção da moradia adequada está sob responsabilidade do poder público municipal, como: planejamento e gestão do uso do solo urbano, oferta de serviços e equipamentos sociais, cadastramento das famílias e realização de trabalho social junto às mesmas, no qual o papel do conselho é de fiscalizador destas ações.

Diante desses desafios, observa-se que, há uma necessidade de estruturação institucional do setor habitacional no município, e que estas são tarefas urgentes, no qual, tanto o Governo Federal, quanto o Governo Estadual estão cientes de que a concretização dos impactos sociais positivos esperados dos programas habitacionais só se dará com atuação articulada entre União, Estado e Municípios.

Assim, com base na metodologia apresentada no capítulo 4, com a intenção de responder ao **problema de pesquisa**:

- Como está sendo implementada a Política de Desenvolvimento de Belterra – PA, delineada no Plano Diretor Municipal, diante da capacidade institucional (gerencial) atual de tal município?

No qual, a priori a **hipótese** apresentada foi a de que, as ações de implementação da Política de Desenvolvimento Municipal, estavam sendo realizadas de forma fragmentadas, com uma falta de integração das políticas setoriais e desarticulação dos instrumentos de Planejamento Urbano.

Pode-se dizer que: com base nos resultados da pesquisa empreendida, pode-se afirmar que, a hipótese foi positivada em parte, tendo em vista que, as ações de implementação da Política de Desenvolvimento Municipal, estavam sendo **sim** realizadas de forma fragmentadas, com uma falta de integração das políticas setoriais, porém, existe certa articulação dos instrumentos de Planejamento Urbano (PDM e PLHIS) do município de Belterra, conforme o resultado das análises empreendidas e dissertadas.

Quanto aos aspectos Institucionais as necessidades vão, no sentido da falta de uma estruturação da Secretaria específica que trate da questão da habitação, e de técnicos especialistas nesta área, logicamente com a articulação e integração de Unidades Administrativas afins com a temática habitação; e ainda, da articulação entre as demais políticas setoriais; do Fortalecimento ainda maior das entidades sociais; e da real operacionalização do Fundo.

Quanto aos Marcos Regulatórios as necessidades vão no sentido de que na Sede do Município, ocorra a Regulamentação do Perímetro Urbano, Aprovação e registro de parcelamentos irregulares, Definição e regulamentação das Normas Urbanísticas específicas das ZEIS e continuação do processo de Regularização fundiária que já está em andamento no município. Já nas Vilas a delimitação e regulamentação de ZEIS. Sendo que esta requer necessariamente a regulamentação dos instrumentos urbanísticos, articulação Institucional, orientação comunitária e a definição Estratégia de ação (pública e privada) de preferência expressa em um Plano Municipal de Regularização Fundiária.

Além de que não se pode tratar da questão de solo urbanizado sem deixar de mencionar o planejamento estratégico com a configuração expressa no Macrozoneamento do Plano Diretor (que já necessita de revisão) e da consolidação das ações do Conselho da Cidadania altamente atuante e fortalecido no município de Belterra.

## 6. CONCLUSÃO

Com base na pesquisa e análises realizadas, pôde-se constatar que a Capacidade Institucional Municipal (CIM), constitui um elemento essencial para impulsionar e conduzir o município a uma apropriada gestão ambiental urbana e consequente desenvolvimento sustentável. Isso porque a CIM perpassar tanto pelas questões municipais gerenciais (referentes à capacidade do poder municipal, de administração e gestão da política urbana), quanto pela capacidade dos atores envolvidos nas ações de elaboração, fiscalização e controle da política de gestar as políticas de desenvolvimento urbano, ou seja, de um modelo de participação confiável, no qual, a gestão municipal esteja sendo gerida.

Neste sentido é que se compreende que existe uma nítida correlação existente entre a Capacidade Institucional de um dado Município, Descentralização das Políticas Públicas (em especial as urbanas) e uma apropriada gestão ambiental urbana, ou seja, perpassar pelo entendimento da relação existente entre o Estado e a Sociedade, bem como, dos estudos e análises de tais políticas<sup>57</sup> por estes elaboradas e implementadas.

Quanto ao embasamento teórico, em síntese o Neo-Institucionalismo parte da premissa que, a configuração das instituições afeta o comportamento dos atores sociais, para então entrar no debate sobre a gestão dessas instituições, mais especificamente na gestão da administração pública municipal, no qual, observou-se em pesquisa de campo que, com certa capacidade institucional gerencial e de participação, o município é capaz de alcançar a tão almejada gestão ambiental urbana.

Sendo que na análise da gestão da política urbana empreendida no município de Belterra os resultados apontam para a seguinte questão, a esfera Federativa Municipal, não tem infraestrutura administrativa e técnica suficiente, para gerir no nível local a política desenhada na Esfera da União. Sendo por isso que houve necessariamente a necessidade de nos dois momentos de planejamento urbano que

---

<sup>57</sup> Neste caso a Política de Desenvolvimento Municipal (fazendo um recorte para investigação das políticas setoriais: de habitacional e ambiental), a luz de uma análise da articulação dos Instrumentos de Planejamento Urbano do município de Belterra (Plano Diretor Municipal e Plano Municipal de Habitação de Interesse Social), numa perspectiva de contribuição para a gestão ambiental urbana municipal, como forma de mitigar os problemas ambientais urbanos municipais. E com vistas a elaboração de uma proposta metodológica estratégica de revisão da Políticas de Desenvolvimento Municipal, delineada no PDM, prevista para 2012.

o Município de Belterra, fosse acompanhado de as ações de apoio efetivo de outros níveis de governo ou mesmo contratação de consultorias para potencializar as ações tanto de planejamento como de implementação das políticas urbanas municipais.

Assim é que se verifica que o modelo descentralizador empreendido no Estado do Pará precisa sim ser repensado ou muito bem articulado com um fortalecimento institucional que anteceda a qualquer processo de planejamento, tal como, por exemplo, Belterra que foge à regra dessa estatística paraense, no momento em que no processo de planejamento urbano e com uma gestão inovadora, ocorre um processo de fortalecimento institucional municipal, com uma importante participação da sociedade civil, mesmo que, em alguns momentos seja de forma induzida no decorrer do processo e conduzida por consultorias de ordem pública e/ou privadas.

No que se refere à política urbana, sendo o Plano Diretor, segundo a Lei de nº 10.257/01 considerado como instrumento básico da política de desenvolvimento e ordenamento territorial. Este é, portanto, considerado fundamental para orientar o detalhamento de planos setoriais, programas, projetos e regulamentos municipais, ou seja, se o mesmo estiver desatualizado, conseqüentemente as demais políticas setoriais<sup>58</sup> que sejam a posteriori elaboradas, tendem a já surgirem deficitárias, bem como, os seus respectivos instrumentos de planejamento desarticulados, como por exemplo: os Planos Municipais de Habitação de Interesse Social.

Neste sentido é importante ressaltar que a autonomia dada aos municípios, pela CF/88, para elaborarem sua legislação municipal, se não levar em consideração a Capacidade Institucional Municipal tende a resultar em o município não ser capaz de alcançar a tão almejada gestão ambiental urbana.

Com relação à Política Habitacional, sabe-se que nos últimos oito anos, a orientação foi marcada, tanto pelo reforço dos programas do governo federal voltados para a habitação de interesse social (dos quais os Programas de Aceleração do Crescimento e o Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Minha casa, Minha Vida são os maiores exemplos), quanto pela consolidação de instrumentos de planejamento e gestão habitacional nos estados e nos municípios.

---

<sup>58</sup> Tais como a de Saneamento e a de Habitação de Interesse Social.

Sendo que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, instituindo pela Lei 11.124/2005, conforme dito anteriormente, condiciona a adesão de estados e municípios à apresentação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e à criação de fundos locais com conselhos gestores. O que fez com que houvesse a necessidade dos municípios paraenses se adequarem ao modelo imposto da política vinda de cima para baixo. Principalmente, no que se refere ao conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social que ficou estabelecido que a data de 31 de dezembro de 2011 era o prazo limite para a apresentação dos PLHIS.

Os PLHIS então considerados instrumentos que devem buscar sistematizar as informações sobre o setor habitacional existentes nos estados e municípios e que devem estar diretamente articulados com o Plano Diretor Municipal, tinham, portanto, a missão de estabelecer linhas de ação prioritárias para o poder público. Neste sentido é que era essencial que fossem discutidos e aprovados pelos conselhos gestores dos fundos locais de habitação de interesse social, o que em pesquisa exploratória se verificou que ocorreu somente no município de Belterra, devido ao fortalecimento institucional municipal ocorrido no processo de planejamento e fortalecimento democrático da gestão participativa empreendida no município em questão no momento de elaboração do PDM em 2006.

Conforme informações do Ministério das Cidades, o governo Federal apoiou 1.779 municípios, 24 estados e o DF com recursos FNHIS para a elaboração de PLHIS e capacitou mais de 6.000 gestores nessa temática. Mesmo assim, o balanço da regularidade dos entes que aderiram ao SNHIS é preocupante. Dos 5.379 municípios que aderiram 48% estão pendentes, ou seja, não apresentaram a legislação criando o fundo local de habitação de interesse social e seu respectivo conselho gestor. Quanto aos PLHIS, segundo informações da Caixa Econômica Federal, apenas 438 municípios e 06 estados os apresentaram até o momento<sup>59</sup>. Dentre os municípios que apresentaram é importante destacar que o município de Belterra – Pará foge à regra desta estatística.

A centralidade do PLHIS como instrumento de planejamento decorre do fato de que as informações sobre as necessidades habitacionais só podem ser adequadas

---

<sup>59</sup> Paralelo a esta situação, ciente das dificuldades institucionais dos pequenos municípios, em especial, o CGFNHIS facultou aqueles com até 50 mil habitantes e que não tenham sido contemplado com os recursos federais para PLHIS a elaboração do PLHIS com conteúdo simplificado, de acordo com orientação disponíveis no site do Ministério das Cidades ([www.cidades.gov.br/snh/plhis](http://www.cidades.gov.br/snh/plhis)).

aferidas e qualificadas em âmbito local. Da mesma forma, um conjunto de ações essenciais para promoção da moradia adequada está sob responsabilidade do poder público municipal, como: planejamento e gestão do uso do solo urbano, oferta de serviços e equipamentos sociais, cadastramento das famílias e realização de trabalho social junto às mesmas.

Diante desses desafios, a estruturação institucional municipal do setor habitacional e a retomada da tradição de planejamento nos estados e municípios são tarefas urgentes, no qual, sabe-se que o Governo Federal está ciente de que a concretização dos impactos sociais positivos esperados dos programas habitacionais só se dará com atuação articulada entre União, Estado e Municípios.

Contudo, em síntese entendemos que a relevância desse estudo realizado, consiste, na abordagem específica, quanto à correlação existentes entre à Capacidade Institucional Municipal - Gerencial e a implementação da Política de Desenvolvimento Municipal, a luz do entendimento que tanto o processo de elaboração dos instrumentos<sup>60</sup> de planejamento urbano municipais, quanto sua implementação perpassa necessariamente pela ação primordial de fortalecimento institucional municipal, através de capacitações e assistência técnica no decorrer de todo o processo de planejamento urbano para que ocorra a tão almejada gestão urbana ambiental.

Estas questões, porém tem sido motivo de preocupação entre muitos estudiosos e profissionais envolvidos com a implementação da Política Urbana Nacional e Estadual, tratando-se, portanto, de um assunto atual e relevante.

Dessa maneira, pode-se dizer ainda que, os Planos de Habitação de Interesse Social elaborados em 2010 já nasceram com lacunas, visto que, estão totalmente embasados em Planos Diretores Municipais que já necessitavam de revisão.

Assim é que, diante das considerações acima arroladas, acredita-se que do conjunto da problemática enfocada e analisada, poderemos sugerir eventualmente, novas concepções de abordagem da problemática urbana da amazônica local, bem como, contribuir concretamente para a revisão dos instrumentos de políticas urbanas que serão provavelmente realizados ainda em 2012.

---

<sup>60</sup> Plano Diretor Municipal e Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, na gestão municipal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Revista Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.331-345, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.14, n.40, p.111-141, 1999.

BELTERRA. Lei nº131, de 22 de fevereiro de 2007. **Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do município de Belterra**. Belterra, 2007.

BELTERRA. Prefeitura Municipal. Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS. **Plano de ação Belterra: 2011-2020**. Belterra, 2011.

BELTERRA. Prefeitura Municipal. Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS. **Etapa I proposta metodológica**. Belterra, maio 2010a.

BELTERRA. Prefeitura Municipal. Planos Locais de Habitação de Interesse Social de Belterra - PLHIS. **Relatório de conclusão etapa I proposta metodológica**. Belterra, maio 2010b.

BELTERRA. Prefeitura Municipal. Planos Locais de Habitação de Interesse Social de Belterra – PLHIS. **Relatório de conclusão da II etapa diagnóstico habitacional**. Belterra, ago., 2010c.

BELTERRA. Prefeitura Municipal. Planos Locais de Habitação de Interesse Social de Belterra – PLHIS. **Relatório de conclusão da II etapa plano de ação**. Belterra, nov., 2010d.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 28. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 19 set. 2011.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/Lei10.257-01.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2008.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação**

**de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 19 set. 2011.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de julho de 1965. **Regula a Ação Popular.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 19 set. 2011.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 19 set. 2011.

BRASIL. Lei nº 9605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/fauna/legislacao/lei\\_9605\\_98.pdf](http://www.ibama.gov.br/fauna/legislacao/lei_9605_98.pdf)>. Acesso em: 19 set. 2011.

BRASIL. Lei nº 7.087, de 16 de janeiro de 2008. **Institui a Política Estadual de Habitação de Interesse Social POLHIS e o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social PEHIS.** Disponível em: <<http://www.sedurb.pa.gov.br/conferencia/images/stories/docs/POLHIS.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº. 25, de 18 de março de 2005. **Emitir orientações quanto à forma de elaboração, implementação e execução dos Planos Diretores Municipais e definir condições de obrigatoriedade de elaboração pelos municípios.** Disponível em: <<http://conect.cidades.to.gov.br:1000/acao/palmas/conselhocidres25part.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho das Cidades. Resolução nº. 30, de 16 de dezembro de 2009. **Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, de que trata a Lei No- 11.124, de 16 de junho de 2005.** Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=213196>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho das Cidades. Resolução nº. 34, de 1º julho de 2005. **Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano diretor, tendo por base o Estatuto da Cidade.** Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs\\_legislacao/ResolucaoN34De01DeJulhoDe2005.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/ResolucaoN34De01DeJulhoDe2005.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho das Cidades. Resolução nº. 25, de 18 de março de 2005. **Emitir orientações quanto à forma de elaboração, implementação e execução dos Planos Diretores Municipais e definir condições de obrigatoriedade de elaboração pelos municípios.** Disponível em: <<http://conect.cidades.to.gov.br:1000/acao/palmas/conselhocidres25part.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2.ed. Coordenação de Raquel Rolnik, Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

\_\_\_\_\_. **Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília, 2009. Curso à Distância. Apostila em slides.

\_\_\_\_\_. Política nacional de desenvolvimento urbano. **Cadernos Ministério das Cidades Desenvolvimento Urbano**, n.1, nov., 2004. 85p

BUCCI, Maria de Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARDOSO, Ana Claudia et al. Planos Diretores no Tucupi: a experiência de elaboração de planos diretores da Região do Baixo Tocantins, Estado do Pará. In: \_\_\_\_\_. **Planos Diretores Participativos, experiências amazônicas**. Belém: UFPA, 2007. v. 1. p. 15-52.

CARVALHO, Sônia Nahas de. Estatuto da cidade: aprovação e implantação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n.15, p.2547-, jan./jun., 2006. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm15.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p.130-135, out./dez., 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2011.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. **Apoio e Capacitação à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**: apresentação em Powerpoint. Belém: COHAB/UFPA//PARU/FASE/COMOVA, 2010

DANTAS, Fagner. **As novas condicionantes do Plano Diretor no contexto da nova ordem jus-urbanística pós-Estatuto da Cidade**. 2010. Disponível em: <[http://www.ibdu.org.br/imagens/AS\\_NOVAS.PDF](http://www.ibdu.org.br/imagens/AS_NOVAS.PDF)>. Acesso em: 19 maio 2011.

DIAS, Daniela S. **Desenvolvimento urbano**. Curitiba: Juruá, 2005.

DUQUE BRASIL, F. de Paula. **As novas instâncias de participação cidadã e a gestão democrática das cidades**. Local: Fundação João Pinheiro, 2005. (Texto pra discussão, 15).

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 20-63, jan/jun. 2003.

\_\_\_\_\_. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p.107-157, abr., 1993.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey. 1998.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Regularização Fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n.56, jan./jun., 2004.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p.89-104, abr./jun., 2003.

GONÇALVES, Marcos David de. **Participação popular no planejamento urbano: a força do coletivo na mudança da cidade - plano diretor de Guapó/Goiás**. Goiás, 2006.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova** [online], n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 14 nov. 2008.

LARCHER, Marta Alves. **A obrigatoriedade dos municípios em editar seus planos diretores**. [2007?]. Disponível em: <<http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/4331>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.124.

LIMA, José Júlio Ferreira. **Considerações sobre a elaboração de Planos Diretores no estado do Pará**. Belém, 2006.

\_\_\_\_\_. Planos Diretores Participativos no contexto do Estado do Pará. In: ROCHA, Gilberto de Miranda (org.). **Gestão ambiental, desafios e experiências municipais no Estado do Pará**. Belém: UFPA, 2007. v.1. p.99-107.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: \_\_\_\_\_. **Políticas Sociais-acompanhamento e análise**. Brasília, DF: Instituto de Política Econômica Aplicada – IPEA, 2006. p.211-220.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estúdio de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas Administração Contabilidade Econômica Editora, 2006.

MATOS, Ana Lea Nassar et al. **A ação do governo do Estado do Pará na elaboração dos planos diretores participativos dos municípios**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento Urbano Integrado)– Fundação Getulio Vargas. Belém, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários. In: \_\_\_\_\_. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MELLO, Neli Aparecida. Políticas públicas e consumo do meio ambiente urbano. In: GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos e PAVIANI, Aldo (Orgs.). **Brasília: controvérsias ambientais**. Brasília, DF: UnB, 2003. p.217-240.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional: EC nº 45/04l**. 17.ed. São Paulo. Atlas, 2005. 918p

MOREIRA, Helion França. **O plano diretor e as funções sociais da cidade**.

Serviço Geológico do Brasil – CPRM. Rio de Janeiro, 2008.

MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**: necrose. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. v.2. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/TamelaG/cultura-de-massas-no-sculo-xx>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

NORTH, Douglass. **Intitutions, Institutional Change and Economic Performace**. Cambridge: University Press, 1990.

OLIVEIRA, F. L. de; OLIVEIRA, A. B. de. Cadernos de subsídios para elaboração dos planos municipais de habitação de interesse social. Rio de Janeiro: FASE, 2009. p. 66-71.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999. (Clássicos, 16).

PARÁ. Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEDURB. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social**: proposta metodológica. Belém: COHAB/ IDESP/ SEGOV/ SEDURB, 2009.

PEREIRA, Antônio Maria Fonseca, et all. **O Plano Diretor Municipal**: a experiência dos municípios paraenses. Belém: SEDURB, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Guia metodologica de capacitacion en gestion ambiental urbana para organismos no gubernamentales de America Latina y el Caribe**. Santiago de los Caballeros, 1996.

\_\_\_\_\_. **O PNDU e seus objetivos**. 2002. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/pnud/>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: CARDOSO, Adauto Lucio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p.10-25. p.190

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Polis, 2001. (Cadernos Polis, n. 4).

SAGI, Luciana Carla. **Capacidade institucional para a gestão do turismo**: estudo de caso do Estado de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Hospitalidade)– Universidade Anhembi Morumbi. São Paulo, 2006.

SAYAGO, Doris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano diretor**: instrumento de política urbana e gestão ambiental. [2005?]. p.1-14. Disponível em: <[http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi\\_en/artigos/mesa3/des\\_urbano\\_meioambiente.pdf](http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa3/des_urbano_meioambiente.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros,

2002.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Semírames da Silva; RAVENA, Nírvia de Sousa. Capacidade Institucional Municipal e Ação Coletiva: análise do planejamento urbano participativo – 2005 a 2008, de cidades amazônicas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, AMAZÔNIA E FRONTEIRAS DO CONHECIMENTO, dez. 2008. **Anais...** Belém, 2008.

\_\_\_\_\_. **Capacidade institucional municipal e ação coletiva**: análise comparativa dos resultados do planejamento urbano participativo 2005 a 2008 – municípios do Salgado Paraense. 225f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano)-Universidade da Amazônia, Programa de Pós-Graduação. Belém, 2009. 255 f.

SOUZA, Celina. **Constitucional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. Londres/Nova York: Macmillan/St, 1997. p. 211.

\_\_\_\_\_. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p.513-560, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a03v44n3.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas Brasil pós 1988. **Revista Social Política**, Curitiba, v.24, p. 105-121, jun., 2005. 24p.

\_\_\_\_\_. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública local. In: SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS. **Anais...** Recife, ago. 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”-problema. **Revista Território**, v.111, n. 5, p.5-29, jul./dez., 1998. Disponível em: < [http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/05\\_2\\_souza.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/05_2_souza.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2011.

STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. Planos Diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. **Risco**: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line), São Carlos, n.10, p.46-56, fev., 2009. Disponível em: <[http://arquitetura.eesc.usp.br/revista\\_risco/Risco10-pdf/02\\_art05\\_risco10.pdf](http://arquitetura.eesc.usp.br/revista_risco/Risco10-pdf/02_art05_risco10.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2011.

TOYOSHIMA, S. Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das idéias de Douglass North. IPE-USP. **Estudos Econômicos**, v. 29, n. 1, 1999.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: USP, 2005.

YIN, Robert. **Estudo de caso**: planejamento e métodos, 2001. Porto Alegre: Bookmann, 2001.

**APÊNDICE A - PLANILHA PDM**

## APÊNDICE B

### GUIA DE CONSULTA AOS DOCUMENTOS

---

#### 1. OBJETIVOS DA PESQUISA DOCUMENTAL:

A pesquisa documental é um procedimento bastante recomendado, para se conhecer melhor o contexto em que se insere o objeto de pesquisa. Neste sentido é que será realizada através de fontes oficiais com o objetivo maior, de obtenção de informações que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, de fontes primárias.

Assim, a pesquisa nessas fontes primárias, ou dados originais, tem por objetivo obter dados concretos sobre o processo de elaboração do plano, identificação dos atores envolvidos e informações diversas que possam contribuir na pesquisa, tais como: os obstáculos enfrentados e os resultados obtidos.

Para o levantamento de tais informações, necessárias ao estudo a que se pretende, serão pesquisadas fontes dos tipos primárias e secundárias, ou seja, em arquivos públicos e particulares (documentos oficiais, leis, ofícios, relatórios, atas etc.); e fontes escritas e não escritas (fotos e audiovisuais), a seguir melhor especificadas.

#### 2. LISTA DE DOCUMENTOS A SEREM PESQUISADOS E RESPECTIVOS ÓRGÃO ONDE SERÃO PESQUISADOS:

##### 2.1 DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BELTERRA (SEDURB, UFPA E PREFEITURA MUNICIPAL)

- **Relatórios de acompanhamento e avaliação da execução das atividades de elaboração do Plano** (Prefeitura Municipal e/ou UFPA);
- **Relatórios de Supervisão** – dos técnicos da coordenação (Prefeitura Municipal e/ou UFPA);

- **Diagnóstico da Realidade Municipal (Belterra)** – contendo o **Plano de ação municipal, atas de reuniões, frequências** e mapas temáticos – **Leitura técnica e Leitura Comunitária** (Prefeitura Municipal e/ou UFPA);
- **Relatório das Propostas Pactuadas** (Prefeitura Municipal e/ou UFPA);
- **Plano Diretor Municipal Participativo** – Lei aprovada (Prefeitura Municipal e/ou SEDURB-PA)

## 2.2 DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLHIS - DA AÇÃO PLHIS 2010

- **O Plano de trabalho** - desenvolvido para o Programa de Apoio e Capacitação à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social de municípios do Estado do Pará, juntamente com o cronograma previsto em anexo ao plano (COHAB – BELÉM-PA);
- **Os Convênios assinados** – Como o Convênio 001/2010 COHAB/UFPA/FAPESPA/SEDECT, com a coordenação das seguintes instituições: Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB; Universidade Federal do Pará – UFPA através do Programa de Apoio à Reforma Urbana- PARU; e o Observatório de Política Públicas, Conhecimento e Movimento Social na Amazônia – COMOVA.
- **Termos de Cooperação Técnica** – entre SEDURB, IDESP e Prefeituras Municipais (SEDURB/IDESP/PREFEITURA DE BELTERRA – BELÉM);
- **Relatórios de acompanhamento e avaliação da execução da cooperação técnica e financeira entre as partes para implementação do Programa** (COHAB – BELÉM);
- **Relatórios de Supervisão** – dos técnicos da coordenação (COHAB/UFPA – BELÉM);
- **Diagnóstico da Realidade Municipal (De Belterra)** – contendo o **Plano de ação municipal, atas de reuniões, frequências** e mapas temáticos – **Leitura técnica e Leitura Comunitária** (FASE – BELÉM);
- **Relatório das Propostas Pactuadas** (FASE – BELÉM);
- **Plano Local de Habitação de Interesse Social** – Lei aprovada (Caixa Econômica Federal – BELÉM);

- **Lei de Instituição do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município** – que institui o Conselho Local da Cidade. (Conselho Municipal da Cidadania – no Município de Belterra)
- **Regimento de funcionamento do Conselho** (Conselho Municipal).
- **Programa de Governo da Prefeitura Municipal** (Prefeitura Municipal).
- **E outros que por ventura aparecerem no processo de pesquisa documental.**

### 3. RELAÇÃO DOS ÓRGÃOS E SUA LOCALIZAÇÃO ONDE ESTÃO OS DOCUMENTOS A SEREM PESQUISADOS.

- **Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano do (SEDURB)** – Av. Senador Lemos, 290 Umarizal CEP 66.055-000 Belém – Pará - FONE: (0 XX 91) 3223-9937/ 3222-9626 # E-MAIL: [sedurb@prodepa.gov.br](mailto:sedurb@prodepa.gov.br)
- **Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB)** - Pass. Gama malcher, 361 - Souza - Belém, Pará. CEP: 66.613-115 - Telefone: 3214-8400. Site: [www.cohab.pa.gov.br](http://www.cohab.pa.gov.br) / Email: [cohab@cohab.pa.gov.br](mailto:cohab@cohab.pa.gov.br)
- **FASE** – Rua Bernal do Couto, 1329, Umarizal. CEP: 66055-080 Belém – PA - Tel.: (091) 4005 3773 Fax: (091) 4005 3750 - [amazonia@fase-pa.org.br](mailto:amazonia@fase-pa.org.br)
- **UFPA / OBSERVATÓRIO CIDADES**
- Prefeitura Municipal de Belterra.

### 4. INFORMAÇÕES A SEREM OBSERVADAS NOS DOCUMENTOS

(embasamento para análise da pesquisa)

#### 4.1 IDENTIFICAÇÃO DO DOCUMENTO:

NOME DO DOCUMENTO:

---

ÓRGÃO DE POSSE DO DOCUMENTO:

---

**Data da Pesquisa:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ **Hora:** \_\_\_\_:\_\_\_\_

FUNCIONÁRIO QUE DISPONIBILIZOU O DOCUMENTO PARA PESQUISA:

Nome: \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_

#### **4.2 QUESTÕES A SEREM OBSERVADAS NA PESQUISA:**

##### **4.2.1 NO CASO DA AÇÃO PLHIS – Município Participante Belterra.**

1. Definição – O que foi a Ação PLHIS e quais os seus objetivos?

---

---

---

2. Que experiências serviram de referências para a proposta implantada?

---

---

---

3. Em que A ação PLHIS inovou para a Gestão da Política Urbana no Estado do Pará e na gestão do Município de Belterra?

---

---

---

4. O que o Governo do Estado fez efetivamente para a realização do Programa – Ação PLHIS e, portanto elaboração dos PLHIS?

---

---

---

5. Que parcerias se fizeram necessárias? Qual a origem?

---

---

---

6. Quais os recursos utilizados no programa? E de onde foram provenientes?

---

---

---

7. Quais foram as resposta dos governos municipais, ao chamado a participar nas devidas etapas do processo e principalmente do município de Belterra?

---

---

---

8. Se a Ação PLHIS foi fruto, mais da iniciativa do Governo do Estado, de pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis Federais?

---

---

---

9. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar da Ação PLHIS?

---

---

---

10. A Ação PLHIS conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município? Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

---

---

---

11. O que se pode observar na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada?

---

---

---

12. Com qual percentual de contrapartida de recursos a Prefeitura entraram no programa?

---

---

---

13. Qual o papel Do município em todo o processo?

---

---

---

14. Quais os critérios que prevaleceram na decisão de quais municípios iriam participar do processo? Quem determinou? Como foi decidido o final da lista?

---

---

---

15. Qual o percentual de aprovação dos PLHIS?

---

---

---

16. Observar nas atas e relatórios o que dificultou a participação popular na elaboração dos PLHIS?

---

---

---

17. Quais as observações em relatórios e atas quanto ao processo de participação popular no planejamento da política urbana nos municípios em estudo? Fazer as análises.

---

---

---

18. Quais as secretarias municipais e técnicos municipais participaram efetivamente (ver frequências em reuniões regionais e locais) do processo no apoio a elaboração do PLHIS?

---

---

---

19. Quais as secretarias municipais e técnicos municipais estão efetivamente envolvidos na implementação PDM articulado ao PLHIS?

---

---

---

20. Quais os programas e projetos estão sendo desenvolvidos seguindo a diretrizes dos PDMs articulados ao PLHIS?

---

---

---

**APÊNDICE C – Tabela do Quantitativo de  
formulários a serem aplicados.**

<b>PESQUISA DE CAMPO - Aplicação de Formulários</b>					
<b>REGIÃO</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Entidade a ser aplicada</b>	<b>FORMULÁRIO 01</b>	<b>FORMULÁRIO 02</b>	<b>FORMULÁRIO 03</b>
<b>Guamá</b>	<b>Belterra</b>	conselho	01		
		conselheiros		10	
		Administração Pública			01
<b>TOTAL</b>			<b>01</b>	<b>10</b>	<b>01</b>

**Total de Formulários = 12**

Nº de folhas por formulários = 2 folhas/ formulário

Total de folhas = 24 x (0,06 – preço da Xerox) = R\$ 1,44

## APÊNDICE D - Formulário 01

### PESQUISA DE CAMPO

#### Objetivos dos Formulários 01

- Identificar a estrutura no conselho (nº de conselheiros, entidades pertencentes, se o conselho está instalado)
- Avaliar a efetividade do conselho para direcionar a implementação da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal (Atividades que realiza, periodicidade das reuniões, atividades realizadas, se o conselho esta instalado)
- Identificar a capacidade gerencial do conselho (Composição da diretoria, identificação das atividades a serem realizadas para implementação da política urbana e revisão do plano diretor, se já houve algum tipo de capacitação técnica)
- Identificar a capacidade financeira do conselho (se existe algum tipo de recurso e de que forma esta sendo gerido; se existe algum tipo de apoio)
- Identificar a capacidade operacional do conselho (onde funciona o conselho – reuniões; e se existe alguma equipe técnica de apoio).

## APÊNDICE D - Formulário 01

### PESQUISA DE CAMPO

Levantamento do Perfil do Conselho Local da Cidade.

Data do Levantamento : \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

INFORMANTE: \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_ TELEFONE PARA CONTATO: \_\_\_\_\_

#### 1. IDENTIFICAÇÃO DO CONSELHO.

Município: \_\_\_\_\_

Denominação: \_\_\_\_\_

Natureza Jurídica do Conselho: \_\_\_\_\_

Objetivos e finalidade:

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Número de Conselheiros: \_\_\_\_\_

A que entidades pertencem:

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Forma de escolha de seus dirigentes: \_\_\_\_\_

Composição da diretoria:

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Data do Decreto de criação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Data da instalação do conselho: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Área de abrangência do conselho: \_\_\_\_\_

Atividades que realiza em benefício da comunidade que representa:

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Com que periodicidade se reúne?

Quais as atividades já realizadas a partir da criação do conselho, para implementação da política urbana?

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Já houve algum tipo de capacitação técnica para tal atividade?

(\_\_\_) sim      (\_\_\_) não

Existe algum tipo de apoio?

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Existe algum tipo de recurso? De que forma esta sendo gerido?

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Onde funciona o conselho? (as instalações – endereço na cidade)

- \_\_\_\_\_

Existe alguma equipe técnica de apoio?

- \_\_\_\_\_

Anexar cópia do decreto de criação, atas de reuniões e relatórios (se houver).

## **APÊNDICE E - Formulário 02**

### **PESQUISA DE CAMPO**

---

#### **Objetivos dos Formulários 02**

- Avaliar o grau de capacitação técnica dos conselheiros para exercer as atividades de avaliação do Plano Diretor e implementação da Política de Desenvolvimento Urbana Municipal (escolaridade, profissão e ocupação, posição que ocupou durante o processo de elaboração do Plano, identificação das atividades realizadas para implementação da política urbana e revisão do plano diretor)
- Avaliar o grau de comprometimento e de participação no conselho (tempo de atuação na entidade, no conselho e o comprometimento partidário).

## APÊNDICE E - Formulário 02

### PESQUISA DE CAMPO

Levantamento do Perfil dos Representantes do Conselho Local da Cidade.

Data do Levantamento: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

#### 1. IDENTIFICAÇÃO DO CONSELHEIRO.

##### 1.1 NOME:

---

**1.2 IDADE:** \_\_\_\_\_ **1.3 SEXO:** (\_\_\_\_) Feminino (\_\_\_\_) Masculino

##### 1.4 ESTADO CIVIL:

(\_\_\_\_) solteiro (\_\_\_\_) casado (\_\_\_\_) viúvo (\_\_\_\_) separado

##### 1.5 ESCOLARIDADE:

(\_\_\_\_) sem escolaridade (\_\_\_\_) alfabetizado (\_\_\_\_) 1º grau incompleto (\_\_\_\_) 1º grau completo  
 (\_\_\_\_) 2º grau incompleto (\_\_\_\_) 2º grau completo (\_\_\_\_) 3º grau incompleto (\_\_\_\_) 3º grau completo  
 (\_\_\_\_) pós-graduação

**PROFISSÃO / OCUPAÇÃO:** \_\_\_\_\_

**Exerce ou já exerceu algum cargo de liderança na entidade que participa?**

(\_\_\_\_) sim (\_\_\_\_) não

Caso afirmativo, especificar o cargo: \_\_\_\_\_

**Qual o tempo de atuação na entidade?** \_\_\_\_\_

**Qual o tempo de atuação no conselho?** \_\_\_\_\_

#### Qual a posição que ocupou durante o PDM-PA-2006?

(\_\_\_\_) nas reuniões comunitárias \_\_\_\_\_

(\_\_\_\_) nas audiências públicas \_\_\_\_\_

(\_\_\_\_) nas conferências \_\_\_\_\_

(\_\_\_\_) membro de NEM \_\_\_\_\_

(\_\_\_\_) membro da equipe técnica \_\_\_\_\_

(\_\_\_\_) delegado \_\_\_\_\_

(\_\_\_\_) participante eventual \_\_\_\_\_

**Filiação partidária?**

(\_\_\_) sim      (\_\_\_) não

Caso afirmativo, especificar o partido: \_\_\_\_\_

Caso negativo, tem alguma preferência partidária: \_\_\_\_\_

Caso afirmativo, especificar o partido de preferência: \_\_\_\_\_

**Quais as atividades já realizadas a partir da criação do conselho, para  
implementação da política urbana e revisão do Plano Diretor?**

---

---

---

---

INFORMANTE: \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_ TELEFONE PARA CONTATO: \_\_\_\_\_



**PLANO DE CARREIRA CARGOS E SALÁRIOS**

(Ano de elaboração/aprovação, Programa de Capacitação).

**PLANO DE CARREIRA, CARGOS E SALÁRIOS DO MAGISTÉRIO** (Ano de elaboração/aprovação, Programa de Capacitação).**CONTRATAÇÃO DE TEMPORÁRIOS** (Ano de elaboração/aprovação, cadastro e contratos junto ao TCM (solicitar nº, data e cópia do contrato modelo).**PROCURADORIA** (como funciona, e se está definida em Lei).**ASSESSORIA E/OU CONSULTORIA** (Estão definidos em Lei, os contratos existentes estão adequados à lei 8.666 e enviados para cadastro junto ao TCM, Qual o valor pago).**1.3- RECURSOS HUMANOS****REGIME DE CONTRATAÇÃO ADOTADO:** Estatutário       Celetista       Temporário**REALIZAÇÃO DO ÚLTIMO CONCURSO PÚBLICO** (Data, validade do concurso (estágio probatório), situação dos aprovados (preenchimento de vagas), registro junto ao TCM (solicitar processo/ homologação).**CADASTRO DE PESSOAL** (tipo de informações disponíveis, informatização, equipamentos utilizados, relatórios gerenciais, etc).**FOLHA DE PAGAMENTO:**  SIM       NÃO  
(Processo de elaboração, informatização, equipamentos, etc).**1.3.1 SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA:****REGIME ADOTADO**a)  Regime Geral da Previdência (INSS)(situação, se existe débito/parcelado, como anda as negociações:Estão sendo retidos os 11% do INSS; IRRF; ISS, sobre os serviços prestados para a Prefeitura por Pessoa Física? (nota ou recibo)  Sim       Nãob)  Sistema Próprio: Instituto de Previdência ou Fundo Especial. (Gestão do Fundo, participação dos segurados, cálculo atuarial, quantitativo de beneficiários atuais e de segurados).

Funcionário(s) da prefeitura responsável(is) pelas informações (nome, cargo, forma de contato)

Outras informações sobre o setor, que julgar conveniente:

## 1.4- LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

### Licitações:

Existe comissão permanente de licitações?  Sim  Não.

Qual o Ato Administrativo da nomeação e a sua validade?

Composição atual:

Presidente: \_\_\_\_\_ Vínculo Funcional :

Secretário: \_\_\_\_\_ Vínculo Funcional:

Membro: \_\_\_\_\_ Vínculo Funcional:

1º Suplente: \_\_\_\_\_ Vínculo Funcional:

2º Suplente: \_\_\_\_\_ Vínculo Funcional:

Esta Comissão atende aos Fundos Municipais?  Sim  Não

Como ocorre o Processo de Licitação: (Requisição ;Publicidade; Edital ou Convite; participação da Ass.Jurídica; confecção do Contrato, homologação e adjudicação).

Contrato Administrativo e Convênios: Elaboração do contrato; acompanhamento; liberação de pagamento, recebimento de serviços e obras; reajustes e indicadores; contrato continuado.

## 2. GESTÃO URBANA

Possui Plano Diretor? O Município está obrigado a possuir Plano Diretor? (Lei.nº10.257/01)

Qual o Setor responsável pela Política Urbana Municipal?

O Município possui Engenheiro ou Arquiteto contratado? Há previsão do cargo de Arquiteto ou Engenheiro no quadro efetivo?

Existem ocupações irregulares? Com quantas unidades?

Quantos bairros existem? Foram aprovados em Lei? Estão delimitados em planta?

### 2.1-INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Lei de Perímetro Urbano:  SIM  NÃO

Ano de Aprovação/última atualização?
População no ano de aprovação? População Atual?
Verificar se os pontos de referência são limites físicos? Qual a situação atual do Perímetro urbano.
Os Distritos estão delimitados (quantificar)?
Houve expansão dos serviços de Infra-Estrutura após a definição da Lei?
<b>Código de Postura:</b> ( ) SIM ( ) NÃO
Ano de Aprovação/última atualização? Atende as necessidades municipais?
Está sendo utilizado? Como?
No caso de existir fiscalização, que medidas são tomadas? Existem sanções, quais foram aplicadas?
Esta Legislação serve para a cobrança dos serviços de Infra-Estrutura?
<b>Código de Obras/Edificações:</b> ( ) SIM ( ) NÃO
Ano de Aprovação/última atualização? Atende as necessidades municipais?
Como está sendo aplicado?
Quais outros instrumentos de política urbana o município possui?

Todas essas Legislações são de fácil acesso e entendimento da equipe do Setor?

### 3. INFRA-ESTRUTURA E SERVIÇOS

#### 3.1 COLETA DE LIXO

Há coleta (Sede e Distritos)?
Há separação seletiva de lixo?
Quem opera?
Qual a periodicidade da coleta?
Quantos e quais são os equipamentos disponíveis para a coleta de lixo?
Quantas pessoas trabalham neste serviço?

Qual o destino final do lixo? Qual a sua Localização?

Lixão

Aterro simples

Aterro sanitário

a) Quanto ao volume de lixo:

Volume Produzido \_\_\_\_\_ Volume Coletado: \_\_\_\_\_ Tem balança? \_\_\_\_\_

Nos serviços de coleta são realizados diariamente

É coletado resíduo industrial e/ou entulho de construção? Se a resposta for positiva: É cobrado taxa? Qual o valor?

Qual o destino final da coleta do lixo hospitalar? É cobrado taxa? Qual o valor?

<b>Coleta de Lixo</b>	<b>Anual</b>
Despesa com Pessoal	R\$
Outras Despesas	R\$
<b>Total de Despesas</b>	<b>R\$</b>
Receita	R\$
<b>Receita Total</b>	<b>R\$</b>
<b>Déficit Anual</b>	<b>R\$</b>

Fonte: Secretaria de Obras da PM

### 3.2 CEMITÉRIO:

Nº de Cemitérios:
Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
A que se refere à taxa ou preço cobrado?
Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:
Comentário: (Regulamentação)

<b>Cemitério</b>	<b>Anual</b>
Pessoal	R\$
<b>Outras Despesas</b>	R\$
<b>Total</b>	R\$
<b>Déficit Anual</b>	R\$

FONTE: Secretaria de Obras

### 3.3 MERCADOS:

Nº de Mercados:
Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
Nº de boxes:
A que se refere à taxa ou preço cobrado?
Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:
Comentário: (Regulamentação)

<b>Mercado</b>	<b>Anual</b>
Despesa	R\$
<b>Total</b>	<b>R\$</b>
Receita	R\$
<b>Total</b>	<b>R\$</b>
<b>Déficit Anual</b>	<b>R\$</b>

**3.4 FEIRA MUNICIPAL:**

Nº de Feiras:
Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
Nº de boxes:
A que se refere à taxa ou preço cobrado?
<b>Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:</b>
Comentário: (Regulamentação)

<b>Feira</b>	<b>Anual</b>
Despesa	R\$
<b>Total</b>	<b>R\$</b>
Receita	R\$
Total	<b>R\$</b>
<b>Déficit Anual</b>	<b>R\$</b>

**3.5 MATADOURO MUNICIPAL:**

Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
A que se refere à taxa ou preço cobrado?
<b>Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:</b>
Comentário: (Regulamentação e vigilância sanitária.)

<b>Mercado</b>	<b>Anual</b>
Despesa	R\$
<b>Total</b>	<b>R\$</b>
Receita	R\$
Total	<b>R\$</b>
	<b>R\$</b>

**5.6. SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO:**

O serviço é prestado somente na sede.
Nº de Funcionários:
Gerenciamento (Prefeitura), qual setor? Ou Particular?
O sistema possui quantas ligações ; qual a bitola e a extensão da rede; quantos poços possui; existe tratamento(qual).
Como é cobrado o serviço?; existe medição.
<b>Arrecadação: Receita Mensal, Despesa Mensal:</b>
Comentário: (Regulamentação)

<b>Serviço de Água</b>	<b>Anual</b>
Despesa	R\$
<b>Total</b>	<b>R\$</b>
Receita	R\$
Total	<b>R\$</b>
	<b>R\$</b>

**LEGISLAÇÕES QUE DEVERÃO SER SOLICITADAS AO MUNICÍPIO :**

Marcar (X)	LEI	Data de publicação
	Código de Edificações/Código de Obras	
	<i>Código de Posturas</i>	
	Código Tributário	
	Estatuto dos servidores/Plano de cargos e salários	
	Lei da Estrutura Administrativa	
	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	
	Lei de Proteção do Patrimônio Cultural	
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	
	Lei de Zoneamento	
	Lei do Perímetro Urbano	
	Lei do Plano Plurianual (PPA)	
	Lei Orçamentária Anual (LOA)	
	Lei Orgânica	
	Lei para Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	
	Normas de Proteção Ambiental	
	Plano Diretor	
	Outras (especificar)	

**ASSINALAR A EXISTÊNCIA :**

Marcar (X)	INSTRUMENTOS	Data de Elaboração
	Agenda 21	
	Orçamento Participativo	
	Plano de Bacia Hidrográfica	
	Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável	
	Plano de Preservação do Patrimônio Cultural	
	Plano Municipal de Assistência Social	
	Plano Municipal de Educação	
	Plano Municipal de Saúde	
	Programa de Regularização Fundiária	
	Zoneamento Ecológico Econômico	
	Outros (especificar)	

**ASSINALAR A EXISTÊNCIA :**

Marcar (X)	ITENS
	Áreas com risco de escorregamentos, inundações e/ou áreas contaminadas Quantas? Quais?
	Áreas <b>privadas</b> com ocupações irregulares Quantas? Quais?
	Áreas <b>públicas</b> com ocupações irregulares Quantas? Quais?
	Áreas de Patrimônio Histórico Quantas? Quais?
	Áreas de Preservação Ambiental Quantas? Quais?
	Cortiços <sup>1</sup> Quantas? Quais?
	Favelas <sup>2</sup> Quantas? Quais?
	Loteamentos Clandestinos <sup>3</sup> Quantas? Quais?

Definições: <sup>1</sup> Habitação coletiva precária de aluguel.

<sup>2</sup> Área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade de infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregulares e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.

<sup>3</sup> São aqueles loteamentos que não foram aprovados pela prefeitura municipal.

**INFORMÁTICA:**

Possui equipamentos para trabalhar os mapas temáticos?

( ) NÃO ( ) SIM. Quantos? \_\_\_\_\_

Possui programas de CAD ou GIS?

( ) NÃO ( ) SIM. Quais? \_\_\_\_\_

Possui pessoal habilitado para manusear tais Programas?

( ) NÃO ( ) SIM. Quem? \_\_\_\_\_

Trabalho em qual setor? \_\_\_\_\_

**RECURSOS VISUAIS:**

Possui DATA SHOW? ( ) NÃO ( ) SIM. Em que Secretaria? \_\_\_\_\_

Possui Retro projetor? ( ) NÃO ( ) SIM. Em que Secretaria? \_\_\_\_\_

**CARTOGRAFIA:**

Abrangência: ( ) Sede ( ) Novas áreas Quais? \_\_\_\_\_

Informações: ( ) Hidrografia ( ) Logradouros (vias, ruas, passagens) ( ) Croqui da quadra ( ) Croqui dos lotes ( ) Croqui edificação.

**GERENCIAMENTO DE DADOS CADASTRAIS:****SETOR TRIBUTÁRIO:****TIPOS DE CADASTRO EXISTENTES NO MUNICÍPIO:**

<b>Cadastro Imobiliário</b> – Ano: _____ / ( ) Sede / ( ) Vilas – Quais? _____
<b>Cadastro Econômico</b> – Ano: _____ / ( ) Sede / ( ) Vilas – Quais? _____
<b>Cadastro de Infra-estrutura</b> – Ano: _____ / ( ) Sede / ( ) Vilas – Quais? _____
<b>Cadastro de Logradouros</b> – Ano: _____ / ( ) Sede / ( ) Vilas – Quais? _____

**ATUALIZAÇÃO DOS CADASTROS**

<b>Cadastro Imobiliário:</b> Atualizado? ( ) Não ( ) Sim Ano: _____ <b>Abrangência:</b> ( ) Sede ( ) Novas áreas ( ) Quais? _____ Nº de unidades: _____ Vilas ( ) Quais? _____
<b>Cadastro Econômico:</b> Atualizado? ( ) Não ( ) Sim Ano: _____ <b>Abrangência:</b> ( ) Sede ( ) Novas áreas ( ) Quais? _____ Nº de unidades: _____ Vilas ( ) Quais? _____
<b>Cadastro de Logradouros:</b> Atualizado? ( ) Não ( ) Sim Ano: _____ <b>Abrangência:</b> ( ) Sede ( ) Novas áreas ( ) Quais? _____ Nº de unidades: _____ Vilas ( ) Quais? _____
<b>Cadastro de Infra-estrutura:</b> Atualizado? ( ) Não ( ) Sim Ano: _____ <b>Abrangência:</b> ( ) Sede ( ) Novas áreas ( ) Quais? _____ Vila ( ) Quais? _____

	<b>TOTAL</b>	<b>CADASTRADOS</b>
Total de Distrito		
Total de Setor		
Total de quadra por setor		
Total de Bairros		

**INSTRUMENTOS BÁSICOS DO CADASTRO:**

PLANTA DE REFERÊNCIA CADASTRAL	Possui? ( ) Não ( ) Sim
Meio: ( ) Analógico ( ) Digital	
PLANTA DE QUADRA	Possui? ( ) Não ( ) Sim
Meio: ( ) Analógico ( ) Digital	
BOLETIM DE CADASTRO IMOBILIÁRIO	Possui? ( ) Não ( ) Sim
BOLETIM DE CADASTRO ECONÔMICO	Possui? ( ) Não ( ) Sim
BOLETIM DE LOGRADOURO	Possui? ( ) Não ( ) Sim

**SISTEMA DE INFORMÁTICA:**

Possui? ( ) Não ( ) Sim Qual? _____ ( ) Possui apenas banco de dados Cobertura do Sistema: TRIBUTOS – ( ) IPTU ( ) ISS ( ) ITBI ( ) CIP ( ) TAXAS ( ) DÍVIDA ATIVA
---

**PLANTA DE VALORES GENÉRICOS (PVG):**

Possui? ( ) Não ( ) Apenas estimada Lei nº _____, de ____ de ____ de _____ Atualização: Lei nº _____, de ____ de ____ de _____
--

**RESUMO DO CADASTRO DE ENTIDADES MUNICIPAIS::**

INFORMAÇÃO	QUANTIDADE	ESPECIFICAR (nome)
Associações		
Autarquias		
Conselhos Municipais		
Consórcio Municipal		
Cooperativas		
Escolas – ensino fundamental		
Escolas – ensino médio		
Igrejas		
Movimentos Sociais		
ONG's		
Órgãos Estaduais		
Órgãos Federais		
Secretarias Municipais		
Sindicatos		
Universidades		
Outros		

**INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES: Existência de Conselhos**

Conselhos Instalados
Conselhos Paritários
Conselhos Deliberativos
Conselhos que Administram fundos

## APÊNDICE G – LISTA DE ATORES ENTREVISTADOS

### PESQUISA DE CAMPO

#### OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS NAS ENTREVISTAS

**Objetivo 01** – Identificação na essência da Ação desenvolvida no Estado do Pará, em especial no Município de Belterra, principalmente, relativo ao exercício dos papéis dos atores pertencentes a arena desenhada pela política - gestão descentralizada das políticas. Para tal serão aplicados os seguintes tipos entrevistas:

- ❖ Entrevista – **TIPO A** (semi-estruturada)  
- No caso da Ação PLHIS (Arranjo Institucional – poder público) - entrevistar **Representantes do Governo Estadual e Parceiros no arranjo institucional, participantes da coordenação da Ação PLHIS.**
- ❖ Entrevista – **TIPO B** (semi-estruturada) com **Representantes do Governo Municipal** no arranjo institucional, participantes do Núcleo de Execução Municipal. (Belterra)
- ❖ Entrevista – **TIPO C** (semi-estruturada) – com **Representantes do Governo Municipal.**

**Objetivo 02** – Para verificação de como vem se dando a implementação, fiscalização e controle da política urbana. Para tal será aplicada o seguinte tipo de entrevista:

- ❖ Entrevista – **TIPO D** (semi-estruturada) – com os **Representantes dos Conselhos Municipais.**

**Objetivo 03** – Identificação na essência da Capacidade Institucional Municipal, principalmente relativa a capacidade gerencial e de participação - na gestão descentralizada das políticas públicas.

- ❖ Entrevista – **TIPO E** (semi-estruturada) - **Representantes da Administração Pública.**

## LISTA DOS ATORES A SEREM ENTREVISTADOS

---

### NO CASO DA AÇÃO PLHIS – Município Participante BELTERRA.

#### ✚ Local da entrevista – Município de Belém

##### **1. Representantes do Governo Estadual e Parceiros no arranjo institucional, participantes da coordenação da Ação PLHIS –**

**TIPO A** (semi-estruturada) - Total de 07 pessoas

- Representante do Estado (COHAB/SEDURB/IDESP/SEDECT) - (03 pessoas)
- Coordenadores integrantes do grupo (UFPA/FASE) - (02 pessoas)
- Representante do MCIDADES e Caixa Econômica Federal - (02 pessoas)

#### ✚ Local da entrevista – Município Belterra.

##### **2. Representantes do Governo Municipal** no arranjo institucional, participantes do Núcleo de Execução Municipal - **TIPO B** (semi-estruturada) –

Total de 02 pessoas

- Coordenador Municipal - (01 pessoa)
- Membro da Equipe Técnica – (01 pessoas)

##### **3. Representantes da Administração Pública - TIPO C** (semi-estruturada) –

Total de 07 pessoas

- Gestor Municipal ou vice - (01 pessoa)
- Secretários Municipais (03 pessoas)
- Servidores Públicos da Prefeitura responsáveis pela área de Planejamento Urbano Municipal (01 pessoa)
- Vereadores que participaram do processo de elaboração do PLHIS (02 pessoas)

##### **4. Representantes dos Conselhos - TIPO D** (semi-estruturada) – Total de 05 pessoas

- Presidente do Conselho - (01 pessoa)
- Membros dos Conselhos – (04 pessoas)

## APÊNDICE H – Entrevista Tipo A

### PESQUISA DE CAMPO

#### ENTREVISTA – Tipo A - Semi-estruturada

Local de aplicação do instrumento de pesquisa – Município de Belém.

Data da Entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_:\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

#### IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:

NOME:

\_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_ TELEFONE PARA CONTATO: \_\_\_\_\_

CARGO QUE OCUPAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA:

\_\_\_\_\_

#### QUESTÕES:

1. Definição – O que foi a Ação PLHIS e quais os seus objetivos?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. Que experiências serviram de referências para a proposta implantada?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. Em que a Ação PLHIS inovou para a Gestão da Política Urbana no Estado do Pará?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. O que o Governo fez efetivamente para a realização da Ação PLHIS e, portanto elaboração dos Planos?

---

---

---

5. Que parcerias se fizeram necessárias? Qual a origem?

---

---

---

6. Quais os recursos utilizados no programa? E de onde foram provenientes?

---

---

---

7. Quais foram as resposta dos governos municipais, ao chamado a participar nas devidas etapas do processo?

---

---

---

8. Na sua opinião A Ação PLHIS foi fruto mais da iniciativa do Governo do Estado, pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis Federais?

---

---

---

9. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar do processo de elaboração do Plano?

---

---

---

10. A Ação PLHIS conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município? Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

---

---

---

11. Na sua opinião algo mudou na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada? O que, por exemplo?

---

---

---

12. Qual o papel do Governo do Estado no processo?

---

---

---

13. Quais os critérios que prevaleceram na decisão sobre quais municípios iriam participar do processo? Quem determinou? E como foi decidido o final da lista?

---

---

---

14. Na sua opinião, os municípios tem condições suficiente para implementá-los? Por quê?

---

---

---

15. Qual a sua avaliação quanto aos resultados da Ação PLHIS? E Quais os avanços e desafios identificados no processo?

---

---

---

16. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos?

---

---

---

17. Em sua opinião o processo de participação popular no planejamento da política urbana no Pará já está consolidado? Explique.

( ) sim

( ) não

---

---

---

18. Você diria que o processo de participação é irreversível, já que outros programas vem sendo elaborados com o mesmo formato?

( ) sim

( ) não

19. Os Municípios estão preparados para a implementação dos Planos?

---

---

---

**APÊNDICE I – Entrevista Tipo - B**  
**PESQUISA DE CAMPO**

---

**ENTREVISTA – Tipo B - Semi-estruturada**

Local – Município de Belterra

Data da Entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_:\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

**IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:**

NOME:

\_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_ TELEFONE PARA CONTATO: \_\_\_\_\_

CARGO QUE OCUPAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA:

\_\_\_\_\_

**QUESTÕES:**

1. Na sua opinião a Ação PLHIS foi fruto mais da iniciativa do Governo do Estado, pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis Federais?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar do processo de elaboração do Plano?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. A Ação PLHIS conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município? Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

---

---

---

4. Na sua opinião algo mudou na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada? O que, por exemplo?

---

---

---

5. Qual o papel do Governo Municipal no processo?

---

---

---

6. Qual a sua avaliação quanto aos resultados da Ação PLHIS para o seu Município? E Quais os avanços e desafios identificados no processo?

---

---

---

7. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos?

---

---

---

8. Em sua opinião o processo de participação popular no planejamento da política urbana no seu Município já esta consolidado? Explique.

( ) sim

( ) não

---

---

---

9. Você diria que o processo de participação no seu município é irreversível, já que outros programas vem sendo elaborados com o mesmo formato?

( ) sim

( ) não

10.O seu município está preparado para a implementação dos Planos (Plano Diretor e Plano de Habitação?

---

---

---

## APÊNDICE J – Entrevista Tipo C

### PESQUISA DE CAMPO

#### ENTREVISTA – Tipo C - Semi-estruturada

Local – Município de Igarapé-Miri.

Data da Entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_:\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

#### IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:

NOME: \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_ TELEFONE PARA CONTATO: \_\_\_\_\_

CARGO QUE OCUPAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA:

\_\_\_\_\_

#### QUESTÕES:

1. Na sua opinião A Ação PLHIS foi fruto mais da iniciativa do Governo do Estado, pressões dos movimentos populares ou da imposição das Leis Federais?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar do processo de elaboração do Plano?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. A Ação PLHIS conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município? Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

---

---

---

4. Na sua opinião algo mudou na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada? O que, por exemplo?

---

---

---

5. Qual o papel do Governo Municipal no processo?

---

---

---

6. Qual a sua avaliação quanto aos resultados da Ação PLHIS para o seu Município? E Quais os avanços e desafios identificados no processo?

---

---

---

7. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos?

---

---

---

---

---

---

---

8. Em sua opinião o processo de participação popular no planejamento da política urbana no seu Município já esta consolidado? Explique.

( ) sim

( ) não

---

---

---

9. Você diria que o processo de participação no seu município é irreversível, já que outros programas vem sendo elaborados com o mesmo formato?

( ) sim

( ) não

10.O seu município está preparado para a implementação dos Planos (Plano Diretor e Plano de Habitação?)

---

---

---

## APÊNDICE K – Entrevista Tipo D

### PESQUISA DE CAMPO

#### ENTREVISTA – Tipo D - Semi-estruturada

Local – Municípios de Belterra.

Data da Entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_:\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

#### IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:

NOME: \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_ TELEFONE PARA CONTATO: \_\_\_\_\_

CARGO QUE OCUPAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA:

\_\_\_\_\_

#### QUESTÕES:

1. Definição – O que é o Conselho Local da Cidade e quais os seus objetivos?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Qual o papel do Conselho na implementação da Política Urbana Municipal?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. O Conselho esta instalado? Se sim, como esta atuando? Se não porque você acha que ele não está ainda instalado?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4. Qual a periodicidade das reuniões?

---

---

---

5. Quais as principais atividades do conselho? E como foram definidas?

---

---

---

6. O gestor municipal tem dado algum apoio para o conselho?

---

---

---

7. Qual o papel do Governo do Estado e do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar da revisão do Plano Diretor Municipal e na implementação do Plano de Habitação?

---

---

---

8. O processo de elaboração do Plano de Habitação conseguiu envolver a participação de todos os segmentos da sociedade presentes no município? De que forma?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

9. Qual comunidade participou mais? Quais comunidades não aderiram ao processo participativo?

---

---

---

10. O que mudou na relação do Poder Municipal e Sociedade Organizada depois do processo participativo?

---

---

---

11. Existe algum recursos de apoio ao Conselho?

---

---

---

12. Na sua opinião, qual o papel do Governo Municipal e da Sociedade no processo de implementação da Política Urbana?

---

---

---

13. Qual a sua avaliação quanto aos resultados do processo de elaboração do Plano? Quais os avanços e desafios identificados no processo de elaboração e de implementação?

---

---

---

---

---

---

---



## APÊNDICE L – Entrevista Tipo E

### PESQUISA DE CAMPO

#### ENTREVISTA – Tipo E - Semi-estruturada

Local – Municípios de Belterra.

Data da Entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_:\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_

#### IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE:

NOME: \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_ TELEFONE PARA CONTATO: \_\_\_\_\_

CARGO QUE OCUPOU NO ÂMBITO DO PROGRAMA:

\_\_\_\_\_

#### QUESTÕES:

21. Qual o papel do Governo Municipal na mobilização da sociedade para participar do processo de elaboração do Plano?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

22. O processo de elaboração do PLHIS conseguiu envolver a participação de todos os segmentos da sociedade presentes no município? Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

23. Na sua opinião algo mudou na relação do Poder Municipal e da Sociedade Organizada? O que? Por exemplo?

---

---

---

24. Qual o papel do Governo Municipal no processo?

---

---

---

25. Qual a sua avaliação quanto aos resultados do processo de elaboração do PLHIS para o seu Município? E Quais os avanços e desafios identificados no processo?

---

---

---

---

---

---

26. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos Planos?

---

---

---

---

27. Em sua opinião o processo de participação popular no planejamento da política urbana no seu Município já está consolidado? Explique.

( ) sim

( ) não

---

---

---

28. Você diria que o processo de participação no seu município é irreversível, já que outros programas vem sendo elaborados com o mesmo formato?

( ) sim

( ) não

29. O seu município está preparado para a implementação dos Planos (Plano Diretor e Plano de Habitação)?

---

---

---

30. Sobre você:

a) Função: \_\_\_\_\_

b) Em sua opinião, ela é clara e em que nível de desempenho você consegue desempenhá-la? Por quê?

---

---

---

c) Quanto tempo atua na área?

---

d) Formação? Já teve alguma Capacitação na área de Planejamento Urbano?

---

e) Você se sente motivado para realizar seu trabalho? Por quê?

---

f) Quais os pontos fortes e os pontos fracos de trabalhar com o Planejamento Urbano no Município?

---

## 31. Sobre a Instituição

a) A Instituição possui objetivos claros e funções bem definidas?

---

---

---

b) Como você julga a disponibilidade de recursos humanos e financeiros na instituição? Eles são suficientes?

---

---

---

c) Que Impressão geral você tem da motivação/desempenho pessoal dos indivíduos que atuam na Secretaria de Planejamento?

---

---

---

d) A instituição apresenta liderança para desenvolver um Planejamento Urbano de forma participativa?

---

---

---

e) Como é o relacionamento da instituição com outras entidades parceiras?

---

---

---

f) Como é a relação da instituição com a comunidade / prestação de contas?

---

---

---

g) Como você julga o nível de participação tanto de indivíduos quanto entidades em relação ao processo político relativo ao Planejamento Urbano no Estado?

---

---

---

g) Quais fatores, em sua opinião, afetam o desempenho profissional dos indivíduos nas secretarias que conduzem o Planejamento Urbano?

---

---

---

i) Alguma outra informação que a entidade gostaria de dar em relação à gestão da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal? Alguma idéia para melhorar esta gestão?

---

---

---