POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO NA CIDADE MÉDIA: A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS/GO

Janes Socorro da Luz
UnUCSEH-UEG
jnsluz@hotmail.com

RESUMO

A discussão apresentada neste trabalho envolve os resultados preliminares da Pesquisa de Iniciação Científica (PIC) intitulada "Anápolis, a (Re)Produção do Espaço Urbano: estratégias de planejamento e desenvolvimento", iniciada em agosto de 2009 e com previsão de encerramento em agosto de 2010, conforme o cronograma aprovado pela Pro-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual de Goiás (UEG), desenvolvida no âmbito do curso de Geografia de Anápolis/GO. Inicialmente, a realização da pesquisa contemplava três etapas distintas e articuladas, envolvendo na primeira etapa a revisão teórica sobre o processo de urbanização e as implicações que esse fenômeno apresenta na dimensão das cidades médias, além do o resgate das estratégias e políticas urbanas adotadas na cidade direcionadas para a questão da habitação de interesse social após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A segunda etapa foi estruturada a partir das informações coletadas junto aos órgãos públicos e instituições que permitiram a criação de um banco de dados que consubstancia as discussões e auxilia na compreensão da relação entre renda e domicílio, nessa etapa foi possível delimitar a camada de baixa renda e, inclusive, verificou-se a existência de um significativo déficit habitacional nesse segmento. Por fim, na terceira etapa, a pesquisa destaca o momento atual da administração municipal no processo de desenvolvimento da política habitacional de interesse social na gestão do Partido dos Trabalhadores que se iniciou em 2009, relacionando as principais iniciativas e problemas que surgiram ao longo processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) na cidade de Anápolis/GO.

Palavras-Chave: Urbanização, Políticas Urbanas, Cidade Média, Habitação de Interesse Social

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No Brasil, nas últimas décadas do século XX, o processo de urbanização se consolidou com a transformação da organização espacial e da configuração territorial, o que contribui para estabelecer a dimensão urbana como base da organização social, econômica e política do país. A urbanização acelerada do país repercute no crescimento desordenado das cidades e exige a adoção de mecanismos de intervenção por parte Estado em todas as esferas, ou seja, na municipal, estadual e federal. Por sua vez, Monte-Mór (2003) contribui para o debate sobre essas transformações ao destacar a existência de um modelo com duas perspectivas análogas: em uma delas, apesar da existência de um processo concomitante de involução metropolitana e desconcentração da produção industrial, prevalece o crescimento

das grandes e médias cidades, em especial, no Centro-Sul; na outra face do processo, estende-se o tecido urbano com a ampliação das redes técnicas que integram "as múltiplas e distintas espacialidades e (re)qualificam as relações urbano-rurais, mudando a natureza da urbanização no Brasil" (MONTE-MÓR, 2003, p. 260).

Trata-se de um o processo que repercute, principalmente, na projeção aferida à dimensão metropolitana, pois, os aglomerados metropolitanos constituem "nós de diferentes tipos de redes, apresentando grande complexidade de funções e principalmente grande concentração de população" (IPEA/IBGE/Universidade de Campinas, 1999, p.6). Todavia, a disseminação da hegemonia que a metrópole desenvolve não ocorre sem conflitos e a mesma se vê comprometida pela forma como as inovações técnicas se difundem pelo território e alcançam as cidades médias. Com isso, a compreensão do fenômeno urbano assume uma dimensão que envolve a necessidade de apreensão das dinâmicas que se desenvolvem nas, então denominadas, cidades médias. Pois, de acordo com Silveira (2002, p. 14):

> A cidade média aparece, de um lado, chamada a exercer um comando técnico das modernas produções agrícolas, de criação de gado e energéticas de sua região e, assim, simultaneamente, a esquecer a possibilidade de ser a sede de um comando político. E, por outro lado, os progressos técnicos e as transformações organizacionais contribuem a um certo desvanecimento da função de *relais* da distribuição de produtos e serviços oriundos das grandes metrópoles (grifo da autora).

Dessa forma, a análise das cidades intermediárias ou médias ultrapassa "a ênfase exclusiva nas metrópoles e na (des)metropolização" Ribeiro (2006, p.19), comum nos estudos urbanos em função da projeção que a concentração de população nas regiões metropolitanas apresenta no Brasil. Inclusive, a autora ressalta que essa ênfase altera "a compreensão dos processos que atualizam as relações sociedade-espaço, a estruturação das relações de classe e os pactos de poder" (RIBEIRO, 2006, p.19). E, conforme ressalta Santos (1996, p.123):

> Essas cidades médias são, crescentemente, *lócus* do trabalho intelectual, como o lugar onde se obtêm informações necessárias à atividade econômica. Serão, por conseguinte, cidades que reclamam cada vez mais trabalho qualificado, enquanto as maiores cidades, as metrópoles, por sua própria composição orgânica do espaço, poderão continuar a acolher populações pobres e despreparadas.

Nesse sentido, Santos (1997, p.106) destaca que "o crescimento urbano se dá ao mesmo tempo em que a industrialização se desenvolve e a modernização da cidade se

impõe", reafirmando a concepção de que a organização espacial se torna cada vez mais complexa, amplia e redefine os papéis urbanos e a importância exercida pelas cidades médias.

A pesquisa realizada na cidade de Anápolis/GO apresenta, exatamente, essa perspectiva de organização espacial e configuração territorial que ocorre no local, onde o crescimento populacional é significativo, por sinal, em 2000 a cidade possuía 288.085 habitantes, conforme dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000), passando para 335.960 habitantes em 2009, segundo estimativas do IBGE (2010), o que representa um crescimento de, aproximadamente, 17% no período entre 2000 e 2009. Na escala estadual, significa dizer que a cidade passou a abrigar o equivalente ao total da população de duas cidades pequenas de Goiás. Esse fato reforça a necessidade da adoção de mecanismos de intervenção na cidade, voltadas para o planejamento estratégico e gestão democrática da mesma, conforme exemplifica a iniciativa de elaboração e construção do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) da cidade de Anápolis/GO, analisado na sequência deste artigo.

A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS/GO

A pesquisa destaca a importância de compreender "a cidade como centro de gestão do território" (SOUZA, 2003, p. 28), onde a atuação dos agentes públicos e privados são fundamentais na (re)produção do espaço. Para tanto, utiliza como exemplo as estratégias que envolvem a discussão e elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) sob a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável da Prefeitura Municipal de Anápolis (PMA), atendendo às exigências do Governo Federal, Ministério das Cidades, para a alocação de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF). De forma mais ampla, o estabelecimento de áreas de interesse social é uma competência do Município e sua delimitação obedece à legislação específica de zoneamento urbano que integra o Plano Diretor de cada localidade.

Inclusive, a exigência do Plano Diretor obedece ao disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 no tocante à política urbana, regulamentados por meio da Lei no. 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Por sua vez, o Plano Diretor,

"instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (OLIVEIRA, 2001, p. 18), por não possuir um caráter imutável, pode ser revisto e adequado às transformações que ocorrem em cada localidade, todavia, sua concepção se orienta pela necessidade de garantir mecanismos de participação da população como forma de legitimar as diretrizes e ações que desenvolve, propiciando uma gestão democrática do espaço urbano.

Na esfera local, questão do Plano Diretor se faz presente na Lei Orgânica do Município de Anápolis de 5 de abril de 1990, no Título III que trata da Organização do Governo Municipal, Capítulo I do Planejamento Municipal, revista a partir de emenda proposta pela Câmara Municipal de Anápolis em 9 de junho de 2009, promulgada em 15 de julho de 2010, na qual destaca:

> Artigo 99 - O Município deverá organizar a sua administração, exercer suas atividades e promover sua política de desenvolvimento urbano dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo aos objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano Diretor.

O Plano Diretor em vigor no Município foi regulamentado por meio da Lei Complementar Nº 128, de 10 de outubro de 2006, que preconiza:

> Art. 2º - O Plano Diretor Participativo é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano da cidade e incorpora a sustentabilidade sócio-espacial no modelo de desenvolvimento do Município quando da definição de estratégias e diretrizes para a execução dos planos setoriais, programas e projetos.

Além do Plano Diretor estão previstos outros instrumentos de política urbana no Estatuto da Cidade, Artigo 4, ou seja, os planos, projetos e programas setoriais, além dos planos de desenvolvimento econômico e social, categoria na qual se enquadra o PLHIS. Um plano direcionado para o desenvolvimento de políticas urbanas na área da habitação de interesse social no Município de Anápolis é uma iniciativa inédita no local que está "alinhada aos princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004 e ao Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), elaborado recentemente pelo Governo Federal" (ROSA e DENALDI, 2009, p. 3).

No âmbito local, no que tange ao uso e ocupação do solo, existem as denominadas áreas especiais de interesse: econômico; urbanístico; estratégico; ambiental; e, social. Por sua vez, no Município de Anápolis, segundo o Plano Diretor Participativo (PDP) no Artigo 34, são "consideradas áreas de interesse social – AEIS aquelas destinadas primordialmente à produção e à manutenção de habitação de interesse social [...]". Sua delimitação ocorre por

meio de lei específica que norteia o zoneamento urbano, neste caso em específico, salienta-se a importância de atentar para a inclusão de áreas vazias no interior das zonas de interesse social, sobre as quais poderão incidir os demais instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade para garantir função social do solo urbano, seu uso, posse e, consequentemente, possibilitar a realização de projetos futuros.

Dessa forma, a discussão parte do pressuposto de que a gestão do território nas cidades considera, "de um lado, as estratégias existentes e, por outro lado, os conhecimentos adquiridos: ciência da cidade, conhecimento que tende para a planificação do crescimento e para o domínio do desenvolvimento" (LEFEBVRE, 2001, p.111).

Nesse sentido, durante o desenvolvimento da pesquisa foram traçadas duas estratégias básicas: a primeira consistiu no acompanhamento, junto à administração municipal, das reuniões para elaboração do PLHIS, envolvendo a administração municipal e a empresa contratada; a segunda envolveu a análise da problemática no contexto local. Para a elaboração do PLHIS a administração municipal lançou um edital de licitação em 2008 para contratar uma equipe técnica externa para desenvolver uma proposta metodológica que viabilizasse a execução do projeto, segundo informações da Procuradoria Geral do Município, o contrato entre a PMA e a empresa Ícone, previa sua realização em 150 dias, ou seja, de fevereiro a julho de 2009.

Com isso, contratou-se, via edital 021/2008, a empresa Ícone Locação e Serviços, sediada em Goiânia, que elaborou uma proposta preliminar contemplando: uma descrição superficial do município de Anápolis; os objetivos gerais e específicos da proposta; a conformação das equipes técnicas, municipal e contratada; os elementos de infraestrutura e apoio logístico; além dos procedimentos metodológicos. De acordo com os procedimentos adotados pela equipe técnica contratada seriam produzidos três produtos: o primeiro seria a proposta metodológica; o segundo envolveria um diagnóstico do setor habitacional, envolvendo as equipes técnicas e o desenvolvimento de reuniões técnicas, lançamento do plano de ações que garantiria a participação da população e demais instituições, levantamento e seleção de dados informações, a mobilização social com a realização de audiências públicas e reuniões comunitárias, reuniões técnicas de sistematização, audiências de pactuação e diagnóstico; o terceiro produto corresponde ao plano de ação no qual são elaboradas as estratégias de intervenção do poder público municipal.

O primeiro produto foi apresentado, na versão preliminar, em março de 2009, pela empresa contratada e a administração municipal em um encontro realizado nas dependências da Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável da PMA, envolvendo representantes dos seguintes segmentos: Universidade Estadual de Goiás; Câmara Municipal de Anápolis; membros do Conselho das Cidades local; profissionais liberais; e, técnicos das demais secretarias municipais. No evento foram apresentados os membros da equipe local e contratada, além da proposta preliminar. Também, realizou-se uma sondagem entre os presentes sobre a existência de produção técnica-científica sobre a questão habitacional na cidade, estabelecendo a possibilidade de intercâmbio entre as equipes técnicas e os segmentos presentes no encontro.

A próxima etapa, segundo a empresa contratada, seria a o desenvolvimento do diagnóstico do setor habitacional. Porém, essa etapa não se realizou de forma satisfatória, ocorreram reuniões esporádicas entre as equipes técnicas, local e contratada, sem que fosse consolidado o segundo produto, ou seja, o projeto ficou praticamente parado ao longo de 2009, os segmentos não participaram ativamente e a seleção de dados ficou comprometida. Por exemplo, em dezembro de 2009 se realizou nas dependências da Unidade Universitária de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas (UnUCSEH-UEG) a 3ª Conferência Municipal da Cidade de Anápolis promovida pela PMA, com o lema "Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social", nesse encontro a discussão principal envolvia a questão habitacional e o desenvolvimento da política urbana local, além discutir as propostas e eleger os delegados da cidade para a 4ª Conferência Estadual das Cidades, realizada de 26 a 27 de abril de 2010 em Goiânia, quando as propostas dos municípios goianos foram apresentas, discutidas e selecionadas, bem como, a eleição dos delegados estaduais e representantes para o Conselho Estadual das Cidades. Posteriormente, as propostas foram encaminhadas para a 4ª Conferência Nacional das Cidades que ocorreu de 19 a 23 de junho de 2010 em Brasília. Em síntese, perdeu-se um fórum privilegiado para a discussão do PLHIS e sua apresentação para a comunidade.

Inclusive, a primeira a primeira audiência pública só ocorreu no início no dia 4 de fevereiro de 2010. Quando se reuniram nas dependências da Câmara Municipal de Anápolis, representantes de diferentes segmentos da cidade, ou seja, empresários, técnicos, representantes da CEF, acadêmicos, gestores, vereadores, entre outros, conforme relatado

pela Ata 021/2010, redigida por técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentável da PMA. No evento, foi entregue material de divulgação do PLHIS, apresentado pela equipe contratada e, também, o novo cronograma de trabalho. Dessa forma, nos meses de março, abril e maio de 2010 se desenvolveria o segundo produto, envolvendo o diagnóstico da questão habitacional local e as reuniões com os segmentos, o que ocorreu de forma parcial. Não ocorreram as reuniões com os diferentes segmentos da sociedade, apesar da manifestação de apoio às equipes expressa pelos representantes desses segmentos na audiência pública, também, as reuniões entre a equipe técnica local e contratada foram esporádicas, o que não permite identificar os resultados concretos que encaminhassem na execução do segundo produto, ou mesmo que propiciasse a realização do produto final.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A POLÍTICA URBANA E AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO MUNÍCIPIO DE ANÁPOLIS/GO

O desenvolvimento da pesquisa, ao longo dos anos de 2009 e o primeiro semestre de 2010, possibilitou a contextualização de forma mais eficiente da realidade local e, com isso, traçar um quadro evolutivo do processo de desenvolvimento da política urbana no Município de Anápolis, considerando o período da década de 2000, no que tange à questão habitacional de interesse social na cidade.

Com isso, percebe-se que foram descumpridas as obrigações previstas no Contrato Nº 02/2009, entre a contratante e a empresa contratada, em função do considerável atraso no processo de elaboração do referido plano, um fato que não foi discutido no âmbito da administração municipal de forma eficiente, uma vez que a data final determinada pelo Ministério das Cidades para a apresentação PLHIS era dezembro de 2009, mesmo considerando a prorrogação estabelecida pela Instrução Normativa no. 4, de janeiro de 2010, que prorrogou para dezembro de 2010 essa exigência.

Ademais, a não apresentação do PLHIS implica no descredenciamento junto ao Ministério das Cidades do Município de Anápolis na participação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), conforme o artigo 12 da Lei no. 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre FNHIS. Com isso, a cidade deixaria de receber os recursos destinados, entre outros fins, para a implantação de moradias para a população de baixa renda, produção de lotes, urbanização, regularização fundiária, melhoria das habitações, recuperação de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas. Esse fato confirma a análise

de Rolnik (1997, p. 351) ao observar que "as estratégias a serem adotadas para lograr as transformações necessárias e urgentes não aparecem sequer constituir um campo de debate prioritário na agenda política e econômica nacional".

Em síntese, a prorrogação do prazo final pelo Ministério das Cidades permitiu que o PLHIS da cidade de Anápolis pudesse ser realizado, contudo, até o momento um novo cronograma não foi estabelecido de forma eficiente, no tocante a realização das audiências públicas, o que indica na adoção de modelo tecnocrático que não represente a realidade local ou que conduza para uma gestão democrática da cidade, compreendida como um território que envolve a dinâmica urbana e rural. Assim, este trabalho destaca os resultados da primeira e segunda etapa da pesquisa, além, dos resultados preliminares da terceira etapa que envolve a análise da ação dos agentes públicos e privados na elaboração de políticas e estratégias de desenvolvimento urbano na cidade média.

A realização da pesquisa de iniciação científica, desenvolvida no âmbito do curso de geografia da UnUCSEH-UEG, envolveu o acompanhamento nas etapas citadas anteriormente de forma direta e indireta, fornecendo informações, sugestões e críticas nas reuniões e eventos. Essa participação demandou na eleição como delegada do segmento acadêmico na Conferência Estadual das Cidades e, em uma segunda eleição como delegada estadual para a Conferência Nacional das Cidades, além da designação pela assembleia, por voto direto, para ser titular junto ao Conselho Estadual das Cidades.

E, apesar dos problemas identificados no processo de elaboração o PLHIS, percebe-se a importância da iniciativa do poder executivo municipal ao procurar desenvolver o referido plano e, principalmente, estabelecendo espaços para a discussão do processo de (re)produção do espaço urbano em suas diferentes dimensões, conforme destaca Carlos (2004). O que estabelece uma forma diferenciada de gestão que procura articular o local ao regional e nacional, no que tange às estratégias e planos que atendam à sociedade. Trata-se de um processo lento, ainda em construção, que precisa alcançar de forma mais eficiente a população local, pois é a participação ampla e democrática de todos que legitima a ação do Estado e garante a eficiência dos planos e projetos elaborados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição, 1988. **Constituição**; República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988.

BRASIL, Instrução Normativa Nº 4, de 15 de janeiro de 2010. Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 de junho de 2010, Seção 1, p. 111 a 112.

BRASIL, Lei no. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 de julho de 2001, Seção 1.

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. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 de junho de 2002, p. 0001 a 0003.

CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**, 2000.

_____. **Estimativas populacionais**, 2009. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> (Acesso em jul.2010)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (coord. geral). **Caracterização da atual configuração, evolução e tendências da rede urbana do Brasil: determinantes do processo de urbanização e implicações para a proposição de políticas públicas.** Mimeo, Brasília, 1999.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MONTE MÓR, R. L. Outras fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: L. B. CASTRIOTA. (Org.). **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2003, p. 260-271.

OLIVEIRA, I.C.E. **Estatuto da Cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS/SECRETARIA DE MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL. **Proposta preliminar do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Anápolis/GO**. Anápolis, mimeo, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS. Lei Complementar No. 128, de 10 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Anápolis. Mimeo, 2006.

_____. Lei Orgânica do Município de Anápolis, de 5 de abril de 1990, revista em 9 de junho de 2009 e promulgada em 15 de julho de 2010. Disponível em <http://www.processolegislativo.anapolis.go.gov.br/> (Acesso em jul./2010)

_____ . Contrato No. 12/2009. Mimeo, 2009.

_____. Ata 021, de 4 de fevereiro de 2010, audiência pública de apresentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Mimeo, 2010.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas In RIBEIRO, L. C. Q. (org). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 351-361.

ROSA, J.S e DENALDI, R. (orgs.). **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

SILVEIRA, M. L. Globalização, trabalho e cidades Médias. **GeoUERJ**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 11-17, 1º. sem., 2002.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 3ª. Ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. 5ª. Ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2003.

_____. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2002.

SPOSITO, M. E. B. **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: UNESP, 2001.

_____. **Cidades Médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.