

| 789 | A CIDADE E OS CONJUNTOS HABITACIONAIS DE
INTERESSE SOCIAL: REFLEXÕES SOBRE A EVOLUÇÃO DO
PERÍMETRO URBANO DE CUIABÁ/MT

João Carlos Sanches, Elisa Cox, Juliana Demartini

Resumo

Em Cuiabá, assim como em muitas outras cidades brasileiras, loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social foram vetores de expansão da área urbana. Pois, a partir da implantação destes (através de programas de redução do déficit habitacional), em terrenos longínquos dos locais de maior concentração de trabalho, houve o deslocamento de grande parcela da população de baixa renda e conseqüentemente de equipamentos e serviços públicos em áreas que extrapolavam os limites do perímetro urbano. Este artigo tem como objetivo lançar uma reflexão sobre as conseqüências sociais e econômicas que a implantação destes loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social, em áreas fora do perímetro urbano, causa aos cofres públicos e aos cidadãos “beneficiados”. Dentre essas conseqüências, destacam-se algumas das dificuldades encontradas pelos moradores no seu cotidiano, como exclusão social, violência urbana e deficiência no transporte público, por exemplo. Objetiva-se também expor o papel do Plano Diretor como uma das ferramentas de planejamento urbano e fiscalização, impostas para eliminar essa prática de expansão desnecessária. Toda a discussão apresentada a seguir teve sua origem na seguinte questão (ou inquietação): o Plano Diretor teve efeito real sobre o controle da expansão urbana e condicionou melhores locais para a implantação dos loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social? Para dar suporte às conclusões pautadas nesta questão foi realizada uma revisão bibliográfica sobre os eixos temáticos principais: exclusão social e Plano Diretor; em seguida foram analisadas, por meio de imagens aéreas e visitas ‘in loco’, as áreas de implantação de conjuntos habitacionais de interesse social implantados (pelos governos municipal e estadual para a redução do déficit habitacional), antes e depois da implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá – como por exemplo, o Loteamento Pedra 90, implantado em meados da década de 90, e outros conjuntos habitacionais executados mais recentemente.

Palavras-chave: conjuntos habitacionais de interesse social, exclusão social, expansão urbana, plano diretor de desenvolvimento estratégico.

1. Introdução

A discussão pretendida neste estudo tem como objetivo expor os prejuízos enfrentados pela população de baixa renda em conseqüência da localização dos conjuntos habitacionais de interesse social, implantados em Cuiabá/MT como alternativa do governo contra o déficit habitacional. O seu enfoque está nas desnecessárias ampliações do perímetro urbano e no “desinteresse” social do planejamento municipal.

Para embasar esta discussão foi elaborado um estudo sobre a evolução do perímetro urbano da capital matogrossense, sobre a influência dos loteamentos e conjuntos habitacionais nos momentos das expansões, e também sobre as conseqüências destas expansões para a cidade

(como por exemplo, o aumento dos investimentos em infra-estrutura e equipamentos urbanos), e para a população de baixa renda (exclusão social e violência urbana, entre outros). Por fim, comenta-se ainda o importante papel do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá sobre a implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social depois da sua implementação.

Com isso, pretende-se conduzir os gestores públicos, municipais e estaduais, a uma reflexão sobre o crescimento planejado e mais sustentável das cidades e também sobre a qualidade de vida das populações de baixa renda, que ocupam, de forma regular ou não, grande parcela da área urbana. Esta condução é dada através de um olhar sobre loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social, implantados em Cuiabá.

Assim, para chegar a uma conclusão, foi primeiramente analisado o caso do Loteamento Pedra 90, implantado fora do perímetro urbano na década de 90, e em seguida, conjuntos habitacionais de interesse social implantados após o exercício do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico em Cuiabá (2007). A reflexão aqui proposta deve também se ater às orientações dos Planos Diretores para um melhor e mais criterioso desenvolvimento das cidades.

2. A Evolução do Perímetro Urbano de Cuiabá

Desde o ano de 1938 até os dias de hoje a cidade de Cuiabá passou por várias regulamentações de definição do perímetro urbano, em detrimento das necessidades espaciais advindas com o progresso do Estado e para a regularização de loteamentos e conjuntos habitacionais produzidos pelo governo para dar assistência à classe de baixa renda.

Até os anos de 1960, a cidade pouco cresceu. Porém, devido aos incentivos federais para a integração nacional e para a ocupação da Amazônia, grandes empresas agropecuárias instalaram-se no Norte de Mato Grosso, potencializando a ocupação nesta região do estado. Como consequência, Cuiabá tornou-se o “centro de apoio à ocupação e de fluxos migratórios cada vez mais intensos, que demandavam novos espaços e a ampliação de equipamentos urbanos” (CUIABÁ, 2007).

Como já foi mencionado, houve um tímido crescimento de Cuiabá entre os anos de 1938 a 1960. Porém, pode-se observar nos Mapas contidos no *Quadro 01: Evolução do Perímetro Urbano de Cuiabá* que de 1960 a 1974 o perímetro urbano aumentou consideravelmente para

atender às novas demandas espaciais acarretas pelo forte desenvolvimento econômico do estado.

O crescimento econômico e populacional de Cuiabá pernameceu nas décadas de 70 e 80. O perímetro urbano definido em 1974 apresentava área de 48,45 Km², em 1978 esse número passou para 104,98 km² e em mais quatro anos (1982) a cidade passou contar com 153,06 Km² de área urbana. Dentro dos perímetros urbanos demarcados até 1974 não se apresentam, exceto as áreas de preservação ambiental, muitos vazios urbanos. A cidade ainda se apresentava compacta e com maior densidade nas áreas portuárias e central.

Nos anos de 1978 e 1982, com o aumento considerável da área urbana, pode-se observar a previsão de bairros mais afastados e da segregação das atividades de alto impacto, como as indústrias, por exemplo. O destaque em vermelho no Mapa referente ao ano de 1982, mostra o Distrito Industrial.

Na década de 80 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) declarou através do Censo Demográfico que Cuiabá apresentava mais de 200 mil habitantes, e em 1991 este dado ultrapassou a cota de 400 mil.

Para acomodar este contingente populacional os poderes públicos estadual e municipal construíram diversos núcleos habitacionais, muitos deles fora dos limites do perímetro urbano: o Três Barras na Região Norte e, na Região Sul, o Jardim Fortaleza, o Pascoal Ramos, o São Sebastião, parte do Tijucal e o Pedra 90 [...](CUIABÁ, 2007).

Em especial os moradores do Pedra 90, que possui mais de 8.000 lotes projetados para atender à demanda da classe de baixa renda, enfrentaram muitos problemas para terem suas propriedades regularizadas devido ao loteamento não pertencer ao perímetro urbano. Como solução para esta situação foi criada a Lei Complementar N^o 003 de 1992, onde uma de suas diretrizes regia a incorporação de áreas “urbanizadas” ao perímetro urbano. Esta nova lei previu também a necessidade de ampliação da área urbana para que novos empreendimentos de grande porte ou com atividades impactantes pudessem ser inseridos sem prejudicar as demais funções urbanas.

Porém, o que se pode observar nessa política, além das boas intenções sobre a previsão de novos investimentos e empreendimentos industriais para o município e estado, é a segregação dos loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social que, como dito anteriormente, foram implantados em áreas que não pertenciam ao perímetro urbano. Este fato, por sua vez, exigiu grandes investimentos para a expansão da infra-estrutura e

instalação de novos equipamentos urbanos para absorver às necessidades básicas da nova demanda populacional.

A expansão das redes de infra-estrutura e a necessidade de se instalar novos equipamentos urbanos era inevitável, em função do grande crescimento populacional de Cuiabá. Mas o ideal seria implantá-los próximo às áreas já consolidadas, como continuidade do tecido urbano, e não em áreas distantes dos locais de trabalho, estudo e convivência das famílias beneficiadas com os novos conjuntos e loteamentos de interesse social.

Nas últimas alterações do perímetro urbano é possível observar a sua larga expansão em relação a 1982. Verifica-se que a única alteração de 1994 para 2004 foi a inserção do Núcleo Habitacional Sucuri, na região Oeste de Cuiabá (implantado pouco antes do Plano Diretor). O que evidencia uma manobra ambiciosa do mercado imobiliário para valorização de áreas definidas pelos especuladores/empreendedores.

Assim, ao comparar os mapas da evolução do perímetro urbano de Cuiabá, pode-se concluir que, mais do que pelo planejamento estratégico, a área urbana foi expandida em função da implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social em áreas distantes sem infra-estrutura, devido aos valores mais baixos dos terrenos e às pressões do mercado imobiliário (especulação imobiliária).

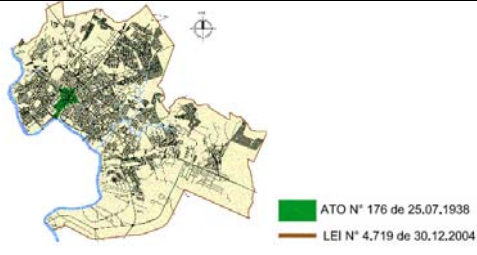
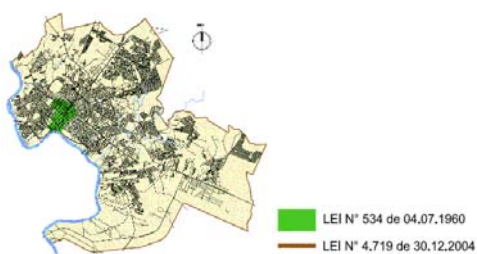
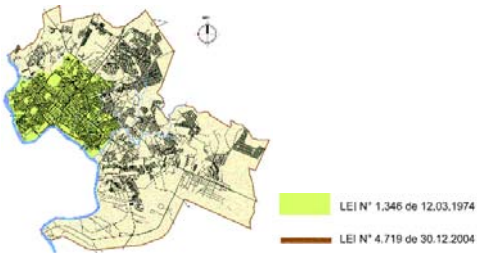
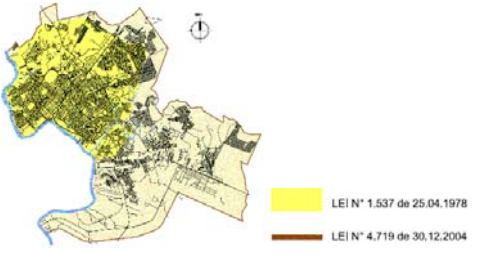
Anteriormente a estas (últimas duas) ampliações do perímetro urbano, Cuiabá já dispunha de grande número de lotes vagos em loteamentos já dotados de infraestrutura, em grande parte aguardando a valorização imobiliária. E ainda, com os sucessivos acréscimos à área urbana, foram incorporadas grandes áreas vazias e ociosas a ela, acarretando uma densidade demográfica urbana baixíssima, de 20,88 hab/ha no ano de 2004, ao passo que o ideal para a otimização da infra-estrutura urbana é de 250 hab/ha (CUIABÁ, 2007).

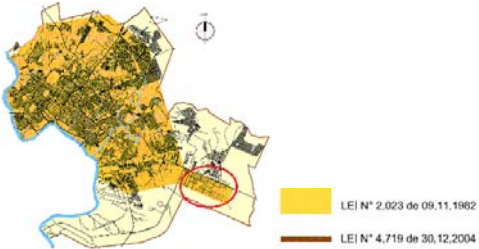
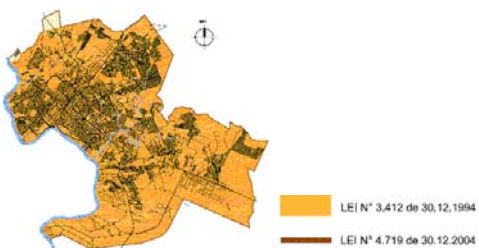

Este tipo de desenvolvimento causa aos cofres públicos custos consideravelmente mais elevados, além de dificultar a vida da classe trabalhadora de baixa renda que enfrenta todos os dias grandes distâncias até os locais de trabalho - sem contar a precariedade do sistema de transporte público coletivo. Além disso, a exclusão social, percebida pelos moradores destes conjuntos habitacionais, provoca maiores índices de violência e depredação por parte dos próprios "beneficiados" que por não se identificarem com o local não criam laços, ou seja, não se apropriam do lugar que foi a eles disponibilizado.

Como exemplo deste desenvolvimento urbano segregacionista tem-se nesta análise o Loteamento Pedra 90 que, implantado doze anos antes do estabelecimento do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá, enfrentou sérios problemas até a sua consolidação.

O Quadro 01: Evolução do Perímetro Urbano de Cuiabá, a seguir, apresenta os Mapas com a expansão dos limites em cada ano de sua alteração.

Quadro 01: Evolução do Perímetro Urbano de Cuiabá

| Ano | Descrição | Mapas |
|------|--|--|
| 1938 | Apresenta-se neste primeiro mapa a capital Cuiabá ainda pequena, compacta, com reduzido perímetro urbano. |  |
| 1960 | Vinte e dois anos depois, acontece a primeira alteração do perímetro urbano. Porém, foi registrado um pequeno crescimento da população e, em consequência, também da área do perímetro (4,50 km²). |  |
| 1974 | O crescimento foi considerável neste período em função do incentivo do governo federal para a ocupação da Amazônia. Com isso o perímetro urbano atingiu a área de 48,45 Km², Cuiabá torna-se pólo e se desenvolve. |  |
| 1978 | Devido ao desenvolvimento contínuo da capital mato-grossense, nova ampliação da área do perímetro urbano foi feita. Acrescentaram-se 56,53 km² de área, mais do que o dobro existente, totalizando 104,98 km². |  |

| | | |
|------|---|--|
| 1982 | Nova alteração leva o perímetro urbano a 153,06 Km ² . Há a segregação de atividades de alto impacto e também da população de baixa renda. Há também o aumento dos vazios urbanos. O círculo vermelho destaca o Distrito Industrial. |  |
| 1994 | Neste ano a expansão acontece devido à pressão que o governo sofre para regularizar os loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social que estão fora desta delimitação. Neste ano, a área urbana alcança 251,94 km ² . |  |
| 2004 | A última alteração do perímetro urbano, até os dias de hoje, ocorreu para regularizar mais um loteamento de interesse social, o Sucuri, em destaque no círculo azul - implantado após a alteração de 2004. A sua área totaliza 254,57 km ² . |  |

3. Pedra 90: Exclusão Social e Processo de Apropriação

O Loteamento Pedra 90 teve a sua primeira etapa implantada na cidade de Cuiabá/MT em 1991, com objetivo de abrigar as famílias retiradas de áreas de preservação ambiental. Outras duas etapas foram executadas nos anos de 1993 e 1995. No total, as três etapas somam 8.523 lotes de 200,00 m² cada.

De acordo com Lima-Neto (2002), o programa habitacional responsável pelo Pedra 90 foi o Morar/Conscientizar, regido pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), em parceria com Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Neste programa, responsável também pelas

unidades habitacionais da terceira etapa, o Projeto Ecomoradia¹, era prevista a integração das habitações e da consciência ambiental através da recuperação de áreas degradadas nas margens dos Rios Cuiabá e Coxipó (de onde muitas das famílias contempladas foram retiradas).

A gleba de 300 hectares, adquirida pela Prefeitura Municipal de Cuiabá, era parte da Fazenda Nova Esperança e só foi incorporada ao perímetro urbano em 1994². O loteamento, inicialmente chamado pelos moradores de “Cidade Pedra 90” em função da sua localização, situa-se vinte quilômetros distante do centro de Cuiabá.

A sua localização, fora do limite do perímetro, gerou um grande vazio urbano, além de onerar os custos de infra-estrutura e transporte público coletivo. Outro fator relevante ligado à localização do loteamento foi a difícil adaptação dos moradores, que antes residiam em áreas irregulares, porém próximas ao trabalho e/ou estudo e com maiores possibilidades ou facilidades nos seus deslocamentos diários.

Ainda em relação à localização, pode-se observar dois principais condicionantes para a escolha do terreno de implantação: o valor da terra (mais barata por ser distante da cidade consolidada) e a pressão dos agentes imobiliários e dos proprietários fundiários (com interesses na valorização de suas terras). Destaca-se que os agentes responsáveis pela produção e organização do espaço urbano são, em especial, os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o governo. Logo, a exclusão social gerada pela exclusão territorial, é de responsabilidade destes agentes. Em relação a isso, Bordieu (1997) defende que:

A capacidade de dominar o espaço, sobretudo apropriando-se (material ou simbolicamente) de bens raros (públicos ou privados), que se encontram distribuídos, depende do capital que se possui. O capital permite manter à distância as pessoas e coisas indesejáveis ao mesmo tempo que aproximar-se de pessoas e coisas desejáveis (por causa, entre outras coisas, de sua riqueza em capital), minimizando, assim, o gasto necessário (principalmente em tempo) para apropriar-

¹ A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMADES), juntamente com a empresa Progresso e Desenvolvimento da Capital (PRODECAP) e recursos do Governo Federal, em 1995 e 1996, implantaram na terceira etapa do Pedra 90 o projeto do Ecomoradia, com 367 unidades habitacionais - casas térreas (30,0 m²) isoladas no lote, construídas com aproveitamento de madeira rejeitada comercialmente. Esta técnica reduziu em 50% o custo da construção. “O preço calculado em cerca de R\$ 2.400,00, deveria ser pago com a produção de mudas de árvores, num prazo de 3 ou 4 anos” (ROMANCINI, 2005 - pág. 109).

² O Loteamento Pedra 90 foi incluído no perímetro urbano três anos após a sua criação, através da Lei N.º 3.412 de 30 de dezembro de 1994 - DISPÕE SOBRE A DEFINIÇÃO DOS LIMITES DO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ - pelo então Prefeito Coronel José Meirelles, que também foi um dos idealizadores do projeto do loteamento (CUIABÁ, 2007).

se deles: a proximidade no espaço físico permite que a proximidade no espaço social produza todos os seus efeitos facilitando ou favorecendo a acumulação de capital social e, mais precisamente, permitindo aproveitar continuamente encontros ao mesmo tempo casuais e previsíveis que garante a frequência a lugares bem freqüentados. Inversamente, os que não possuem capital são mantidos à distância, seja física, seja simbolicamente, dos bens socialmente mais raros e condenados a estar ao lado das pessoas ou dos bens mais indesejáveis e menos raros. A falta de capital intensifica a experiência de finitude: ela prende a um lugar. (BORDIEU, 1997 – pág. 163)

Recortes de jornais da cidade (Figura 01), disponíveis na biblioteca setorial da Prefeitura Municipal demonstram que, desde o início de sua apropriação, a comunidade do Pedra 90 enfrentou diversas dificuldades, como transporte coletivo ineficiente e falta de infraestrutura e de equipamentos públicos.

Figura 01: Recortes de jornal sobre as reivindicações dos moradores do Pedra 90



Fontes: *Jornal A Gazeta* (14/12/2001), à esquerda; *Jornal Diário de Cuiabá* (23/12/2001), no meio; *Jornal Correio VGrandense* (03/12/2003), à direita.

A violência urbana também foi um grande obstáculo para o processo de apropriação do loteamento pelos moradores, bastante evidenciado nos jornais e telenoticiários – o Pedra 90 ficou por muitos anos com o título de bairro mais violento da cidade. De acordo com Aguirre

(2009), a violência urbana causa, ao contrário do que se pensa, muito mais impactos e danos à população de baixa renda do que às classes de renda superiores. Em outras palavras, a população pobre é muito mais vitimada pela violência no seu dia-a-dia do que as classes média e alta.

“The media and populist politicians focus their attention on the impact that criminality and violence has on middle classes and higher sectors of society. But, as McIlwaine and Moser (2007), have indicated in the case of Latin America, ‘it is the urban poor who experience it more acutely’” (AGUIRRE, 2009 – pág. 150).

Para reforçar o esclarecimento sobre os prejuízos que a exclusão social acarreta à qualidade de vida da população de baixa renda que habita loteamentos e conjuntos habitacionais periféricos, insere-se ainda um breve relato de Ziccardi (2008):

Las dimensiones de la exclusión social son, entre otras, las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación residencial, la carencia y la mala calidad de las viviendas y de los servicios públicos em los barrios de las clases populares (ZICCARDI, 2008 – pág. 13).

Estas dificuldades, acima elencadas, levaram os moradores a lutar por melhores condições de vida, e com este mesmo objetivo, pela elevação do loteamento para Distrito de Cuiabá. As reivindicações feitas chegaram até a indicar a sua emancipação. Porém, mesmo com muitas manifestações, algumas até um tanto quanto violentas, nenhuma destas reivindicações aconteceu.

A sua distante localização reforça ainda mais o sentimento de segregação, de exclusão social. Assim como no Pedra 90, centenas famílias foram relocadas para outros diversos conjuntos habitacionais também bastante distantes, ou seja, para além do alcance dos olhos da sociedade.

Essa segregação sócio-econômica e espacial que acontece em Cuiabá, assim como em outras grandes e médias cidades brasileiras e latino-americanas, configura-se como uma “estrutura simplista onde o setor dominante repele as parcelas mais fragilizadas da sociedade, confinando estas em áreas desvalorizadas e menos favoráveis à sobrevivência urbana” (LOBOSCO, 2001). Para reforçar esta ideia, Bourdieu (2008) diz ainda que o espaço social é o reflexo da hierarquização da sociedade, que reproduz nele as distâncias sociais e físicas. Ainda neste pensamento Ziccardi (2008), diz que:

[...] los nuevos barrios populares que el neoliberalismo ha producido en las ciudades latino-americanas, (son) cada vez más massivos y distantes de la ciudad central. [...] Uno de los principales efectos urbanos de estos procesos ha sido la marcada fragmentación socio-espacial de nuestras ciudades, clara expresión territorial de las desigualdades económicas y sociales que prevalecen en nuestras sociedades (ZICCARDI, 2008 – pág. 17).

Foram os planos habitacionais com recursos dos governos estadual e municipal que levaram centenas de famílias a residir em áreas não pertencentes ao perímetro urbano ainda desprovidas de infra-estrutura. Isto é, com pouca ou nenhuma condição favorável à apropriação espontânea da população relocada. As famílias beneficiadas tiveram inclusive muitas dificuldades para regularizar os terrenos oferecidos pelos programas habitacionais mais antigos, antes do Plano Diretor entrar em vigor, como o Pedra 90, por exemplo.

Entende-se dessa maneira que o próprio governo exerceu o ‘poder simbólico’, definido por Bourdieu (2008 – pág. 08) como “[...] esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo o exercem.”. Neste caso através de uma propaganda enganosa de benefícios para a população carente. O resultado disso, foi que muitas das famílias relocadas para o Pedra 90 acabaram voltando a residir nas áreas de risco ou de preservação ambiental permanente de onde foram retiradas, em função das dificuldades já mencionadas.

Nos dias de hoje, grande parte dos lotes e casas do Ecomoradia do Pedra 90 encontram-se ocupados. Romancini (2005, pág. 107) apresentou os seguintes dados (relativos ao ano da publicação): “[...] o bairro possui 18.648 habitantes, com 6.019 domicílios, dos quais 4.981 são ocupados. Apresenta 382 estabelecimentos não residenciais”.

A consolidação da população deu-se em um árduo e demorado processo, mas este bairro é atualmente um lugar mais tranquilo, com menos violência e dotado de infra-estrutura básica, equipamentos e serviços públicos urbanos (ainda não suficientes à demanda). Porém, reforça-se que tudo o que já foi conquistado, foi através de muita luta e organização da própria comunidade, e depois de enfrentar muitos conflitos relacionados à regularização fundiária.

O que a comunidade não pode mudar é a grande distância até o centro da cidade onde boa parte dos moradores trabalha e/ou estuda, uma vez que, este loteamento não foi criado para atender à demanda de trabalho do setor industrial, próximo a sua área de implantação. Mas

sim para prover moradias às famílias de baixa renda que residiam em áreas de risco ou de preservação ambiental.

Reforça-se que havia, na época em que o Pedra 90 foi implantado, áreas disponíveis próximas aos locais de onde as famílias foram retiradas. O que evidencia a despreocupação da Secretaria Municipal de Habitação e do setor de planejamento urbano com os impactos sócio-econômicos causados à comunidade relocada. Essa ação pode ter acarretado não só o sentimento de exclusão da cidade, mas também a ruptura dos laços afetivos existentes entre famílias vizinhas que ao serem relocadas acabaram por perder o contato.

Em sua tese, *Como se faz uma favela*, Lobosco (2011), comenta a importância da relação de solidariedade que se mantém presente em assentamentos informais:

O fortalecimento dos laços sociais internos, das redes de sociabilidade e ajuda mútua, as ativas relações econômicas internas e a própria inserção ambígua na cidade, pautada por uma condição socioeconômica periférica, contraposta a um posicionamento geográfico muitas vezes privilegiado, parecem contribuir para a manutenção de um enraizamento interno, ao qual a denominação e a “fabricação” da condição de comunidade, veio valorizar o sentimento de pertencimento e valorização das “raízes” (LOBOSCO, 2011 - pág. 209).

Manter as relações de enraizamento e de solidariedade entre as famílias não deve ser um atributo de responsabilidade do Plano Diretor. Mas este instrumento pode sim ser utilizado de maneira a favorecer o sentimento de identidade e o fortalecimento da noção de cidadania das famílias beneficiadas pelos Programas de redução do déficit habitacional. Isto é possível quando o Plano Diretor é efetivamente aplicado como lei em relação à inserção dos loteamentos ou conjuntos de interesse social em áreas já consolidadas. Isto é, em áreas não ocupadas dentro da cidade já urbanizada (nos vazios urbanos), como continuidade do tecido urbano já dotado de infra-estrutura e equipamentos urbanos, mesmo que seja necessário a ampliação de suas capacidades para se atender à nova demanda populacional.

Nesta discussão, segue a relação entre o Plano Diretor e os conjuntos habitacionais de interesse social, em Cuiabá/MT.

4. O Plano Diretor e os Conjuntos Habitacionais em Cuiabá/MT

De acordo com Aguiar (1996 – pág. 42), as cidades devem garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme prescreve a Constituição (1988 – art. 182). Dessa maneira, suas políticas de desenvolvimento urbano devem ter como meta a ordenação do crescimento e o pleno desempenho das funções sociais, nelas presentes. Para isso,

“o Plano Diretor será instrumento obrigatório, pelo menos para cidades com mais de vinte mil habitantes. A propriedade urbana cumprirá função social, quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas na lei do plano diretor. Este será um instrumento da maior importância da política de desenvolvimento e de expansão urbana, tornando-se básico no estudo da propriedade” (AGUIAR, 1996 – pág. 14).

Como complemento às atribuições dos Planos Diretores, Mukai (2001 – pág. 33), defende que estes são uma ferramenta legal que os Municípios devem ter para providenciar o desenvolvimento urbano, através de diretrizes objetivas (metas), programas e projetos a serem realizados em tempo determinado. Nestas diretrizes devem estar contidos “os aspectos administrativo-financeiros, sociais, econômicos, urbanísticos (de ordenação do território, por meio da disciplina dos usos, ocupações, parcelamentos e zoneamento do solo urbano) e ambientais.”

Para atender o direito de morar da classe de baixa renda o Plano Diretor de Cuiabá estabeleceu que:

Art. 15. Constituem diretrizes específicas do desenvolvimento estratégico na área da Habitação:

VI – promover o uso habitacional nas áreas consolidadas e dotadas de infra-estrutura; [...]

XII – utilizar os recursos provenientes da valorização imobiliária em programas habitacionais de interesse social nas áreas bem dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos; (CUIABÁ, 2007 – Pág. 32)

Apesar de o Plano Diretor não fornecer medidas detalhadas, para que os gestores tenham mais liberdade em suas escolhas e ações, está bem claro que as propostas para redução do déficit habitacional devem ser implantadas em áreas consolidadas e dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos.

Através da análise da expansão da área urbana observou-se que a ampliação do perímetro urbano da forma como foi feita provocou maior custo-cidade, uma vez que é responsabilidade do poder público municipal prover e manter as redes de infra-estrutura

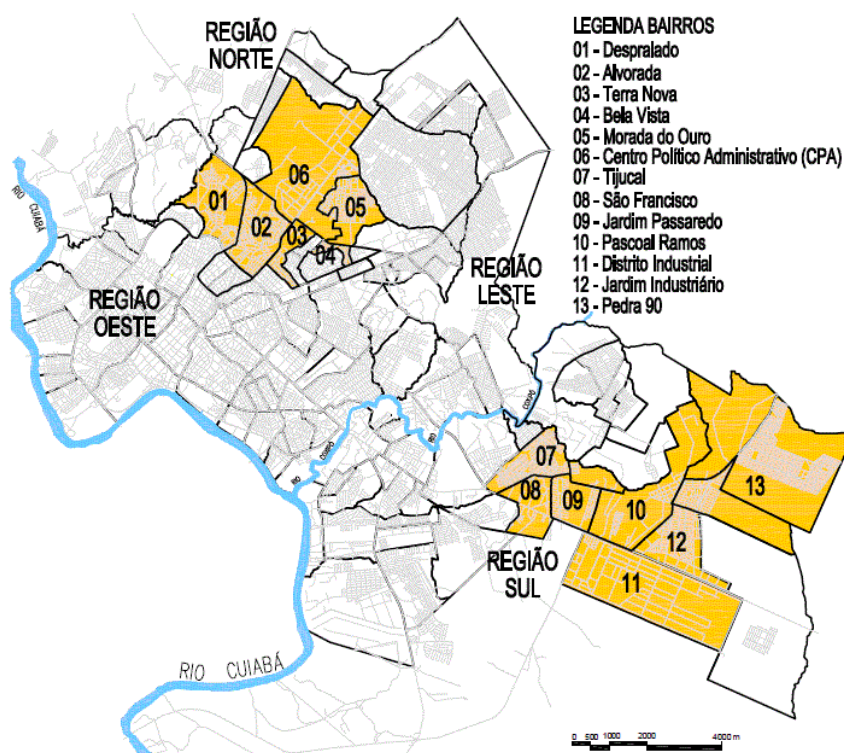
urbana e serviços públicos. Frente a isso, como tentativa de frear as expansões da área urbana o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá (Lei Complementar N° 0150, janeiro de 2007) determinou a “proibição da ampliação do perímetro urbano pelo período de 10 (dez) anos, a partir da aprovação da lei, salvo em situação de calamidade pública” (CUIABÁ, 2008).

Verifica-se após a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá que casos como o do Loteamento Pedra 90 são cada vez menos frequentes, embora muitos ainda sejam implantados em áreas consideradas distantes dos centros administrativos da cidade e não dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos mínimos.

Para uma melhor compreensão espacial, a Figura 02 apresenta o Mapa da cidade de Cuiabá com destaque para os bairros onde os lotamentos e conjuntos habitacionais mencionados nas Figuras 03 e 04 estão implantados.

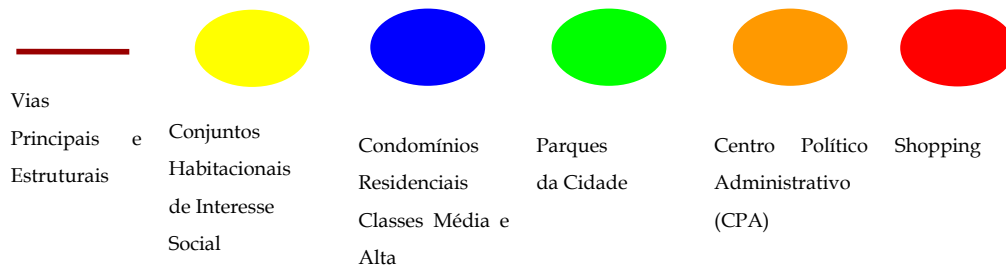
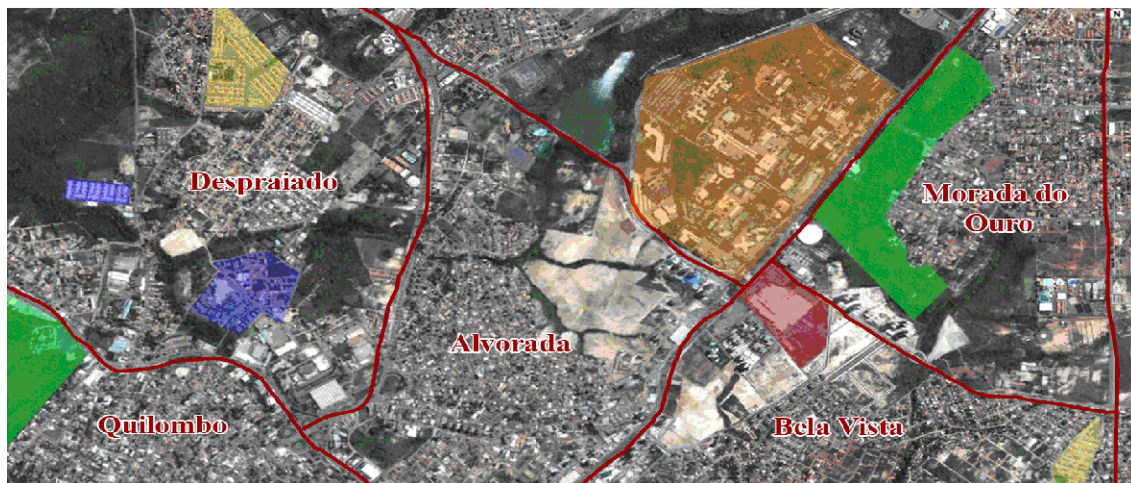
As Figuras 03 e 04 a seguir mostram a localização de alguns dos conjuntos habitacionais de interesse social implantados nos últimos quatro anos. Na Figura 03 são expostos dois conjuntos habitacionais que foram implantados em áreas já consolidadas, ou seja, onde já existiam equipamentos e serviços públicos urbanos.

Figura 02: Mapa de Cuiabá/MT - destaque para bairros de implantação e entorno de conjuntos e loteamentos de interesse social



Fonte: baseado no Mapa de Cuiabá, fornecido pela Prefeitura Municipal

Figura 03: Imagem de satélite dos bairros Despraiado e Bela Vista, com destaque para importantes vias de acesso, conjuntos habitacionais de interesse social, condomínios residenciais de classes média e alta, parques urbanos, Centro Administrativo Político (CPA) e Shopping.



Fonte: baseado em Google Earth - Imagem 2012.

No bairro Despraiado (em cima e à esquerda da Figura 03), existem condomínios residenciais de classe baixa, média e alta renda. Bem próximo a ele há também o maior parque e mais freqüentado pela população cuiabana, o Parque Mãe Bonifácia. Estes aspectos reforçam a questão da boa localização, acessos e integração social com outras classes de renda. Este bairro também está próximo a importantes vias de circulação. Embora Cuiabá esteja passando por grandes e necessárias intervenções para melhorar as condições do tráfego, estas vias continuarão a ser de grande importância para a cidade.

O outro conjunto habitacional de interesse social destacado na Figura 03 (embaixo no canto direito), localiza-se no bairro Bela Vista. Também é uma área já consolidada conforme rege o Plano Diretor, e próxima aos possíveis locais de trabalho dos moradores dessa região, como o Centro Político e Administrativo (CPA) e o Shopping Pantanal, o maior da cidade. Este

bairro está em pleno crescimento em função não só do grande aumento populacional da cidade, mas também pelos benefícios que estão sendo feitos na estrutura viária – o que vai facilitar os deslocamentos viários nessa região, assim como na região do bairro Despraiado. Também neste caso, há uma integração/convívio entre classes sociais de baixa, média e alta renda. Neste momento estão sendo implantadas mais de dez torres de apartamentos destinadas às classes de renda média e alta.

Os conjuntos habitacionais de interesse social acima foram utilizados como bons³ exemplos da ação do Plano Diretor em relação à questão habitacional destinada à classe de baixa renda. A implantação em áreas urbanizadas não ocupadas, localizadas em regiões com fácil acesso a vias Estruturais e Principais certamente eleva a qualidade de vida dos moradores, promovendo muitas vezes até uma mobilidade social. Pois, uma vez que o indivíduo se sente realmente cidadão, com acesso aos mesmos benefícios que os de classes de renda superior a sua, ele muitas vezes se sente motivado a crescer economicamente⁴ (mobilidade social), e também a preservar o local onde mora.

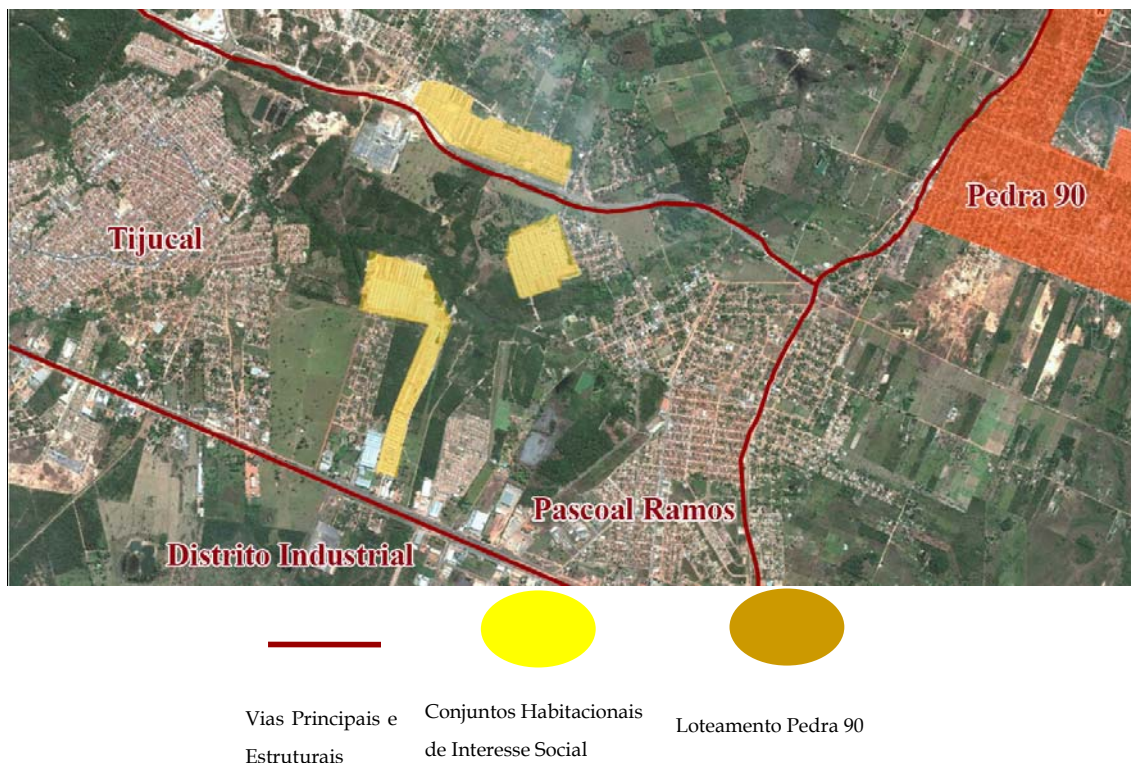
Porém, infelizmente os conjuntos e loteamentos de interesse social com maior quantidade de unidades habitacionais, ou seja, que abrangem a maior parte das famílias de baixa renda, ainda estão sendo implantados em áreas não consolidadas, com pouca ou nenhuma infraestrutura e equipamentos urbanos.

Na Figura 04, a seguir, é possível visualizar mais três grandes conjuntos habitacionais inseridos nos últimos três anos. Porém, estes apesar de estarem dentro do perímetro urbano foram implantados em áreas distantes e com pouca infra-estrutura. Estes conjuntos estão próximos ao Loteamento Pedra 90 e do Distrito Industrial, ou seja, a quase vinte quilômetros do centro da cidade.

Figura 04: Imagem de satélite com destaque para três conjuntos habitacionais de interesse social (implantados recentemente), e para o Loteamento Pedra 90 (meados da década de 90)

³ Não se avalia neste artigo a qualidade arquitetônica, sem dúvida bastante questionável, dos conjuntos aqui mencionados.

⁴ Quijano (1978 – pág. 183), defende a mobilidade social dos “marginais” através da integração com “não-marginais”, geralmente entre pessoas da mesma família, mas em condições urbanas favoráveis.



Fonte: Google Earth - Imagem 2012.

Através das imagens e dos dados acima é possível perceber que o Plano Diretor tem sido eficiente em relação à restrição de novas ampliações do perímetro urbano. Após o último aumento de área, em 1994, não foram mais implantadas unidades habitacionais de interesse social fora do perímetro. Porém, o Plano Diretor já não foi tão eficiente quanto à implantação de novos loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social. Pois, como se pode observar na Figura 04, os conjuntos que atendem ao maior número de famílias estão ainda localizados em regiões pouco ou nada consolidadas e distantes dos locais de concentração de trabalho. Ou seja, os problemas de deslocamento e infraestrutura precários, enfrentados pelos moradores do Pedra 90 há mais de uma década, são novamente encontrados pelos moradores destes conjuntos.

Dessa maneira, acredita-se que o Plano Diretor, mais do que a Política Nacional de Habitação – em função de ser uma ferramenta de ordenação de todas as partes do planejamento urbano – deve ser mais efetivo e rígido na fiscalização de seus critérios. Pois, assim como Moreno (2006 – pág. 134), defende-se o caráter democrático e social que a gestão urbana deve assumir através dessa ferramenta, assegurando assim o seu “objetivo mais amplo” que é o bem-estar de todos os munícipes.

“Portanto, é preciso ainda criar condições para o fortalecimento da participação da população nos processos administrativos e garantir sua transparência, uma vez que esta tende a diminuir a possibilidade dos efeitos perversos que podem surgir de alianças entre o poder local e os empreendimentos privados: o atendimento aos interesses desses últimos em detrimento dos interesses públicos” (MORENO, 2006 – pág. 135)

5. Considerações Finais

Em especial as grandes cidades apresentam ao longo de seu crescimento físico espacial vários fatores que influenciam a sua expansão urbana. Os loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social foram, no caso de Cuiabá, um dos vetores dessa expansão, necessária para agregá-los ao perímetro urbano.

Esta medida viabilizou a regularização dessas áreas e possibilitou aos moradores a aquisição legal de sua terra ou residência. Em contrapartida, tornou os custos de serviços e infraestrutura básica maiores, além da configuração de grandes vazios urbanos na cidade.

A implementação do Plano Diretor vem aos poucos tomando força e orientando melhores soluções urbanísticas para os loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social. Porém, ainda não está sendo cumprido efetivamente o seu papel ordenador e fiscalizador. Pois, ainda é possível verificar, por meio das imagens apresentadas neste estudo, que os avanços na questão habitacional para a população de baixa renda, ainda são pequenos. Especialmente no que diz respeito à localização, observou-se que embora as unidades habitacionais estejam sendo executadas dentro do perímetro urbano grande parte delas ainda está sendo implantada em as áreas distantes dos centros administrativos e das áreas consolidadas do tecido urbano.

Pode-se concluir então que o Plano Diretor é sim uma importante ferramenta para o desenvolvimento estratégico e sustentável das cidades, quando e se utilizado com integridade pelos gestores públicos. Porém, o que se constatou foi a falta de seriedade por parte dos órgãos de aprovação, fiscalização e financiamento destes loteamentos e conjuntos habitacionais, em relação aos altos impactos econômicos e sociais (sem falar dos ambientais), gerados no provimento e manutenção de serviços urbanos e mobilidade, potencializados pelas distantes localizações.

6. Referências Bibliográficas

- AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro/RJ: Renovar, 1996.
- AGUIRE, Mariano. Crisis of the state, violence in the city. In: KOONINGS, Kees; KRUIJT, Dirk (Edited by). **Megacities: The politics of urban exclusion and violence in the global South**. New York, Zed Books, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 159-166.
- . **O Poder Simbólico**. 5ª Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- CUIABÁ. Prefeitura Municipal de Cuiabá. **Legislação Urbana de Cuiabá**. IPDU - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano. Cuiabá: Entrelinhas, 2004.
- . Prefeitura Municipal de Cuiabá. **Evolução do Perímetro Urbano de Cuiabá - 1938 a 2007**. Ano 2007. IPDU - Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Cuiabá: 2007.
- . Prefeitura Municipal de Cuiabá. **Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá**. Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano-IPDU. Cuiabá, MT. Entrelinhas, 2008.
- . Prefeitura Municipal de Cuiabá. **Ocupação e Urbanização do Solo**: Legislação. SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Cuiabá: 2011.
- GORE, Charles; FIGUEIREDO, José B. (Edited by). **Social exclusion and anti-poverty policy: A debate**. International Institute for Labor Studies / United Nations Development Programme. Research Series, 110, 1997.
- LIMA-NETO, Archimedes Pereira. **Ecomoradia: Educação Ambiental em Movimentos Sociais**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá/MT, 2002.
- LOBOSCO, Tales Bohrer. **Como se faz uma favela: práticas e cotidiano na produção do espaço urbano periférico**. Tese (Tese em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal da Bahia (UFBA) Salvador/BA, 2011.
- MORENO, Antônio Luiz Trindade. Planos Diretores: estratégias recentes para a produção de espaço produtivo no vetor oeste da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SILVA, Catia A.; FREIRE, Désirée G.; OLIVEIRA, Floriano J. G. (Orgs.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj - p. 117-136.
- MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: Anotações à Lei N°. 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

QUIJANO, Aníbal. Estrutura Urbana e Marginalidade Social. In: PEREIRA, Luiz (Organizador). **Populações “marginais”**. São Paulo: Duas Cidades, 1978 – Coleção História e Sociedade.

ROMANCINI, Sônia Regina. **PEDRA 90**: A moradia como expressão da segregação socioespacial. I Seminário Matogrossense de Habitação de Interesse Social (SHIS). Cuiabá/MT, 2005 (Pág. 103/109).

SOLDANO, Daniela. Vivir en Territorios Desmembrados: un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales em el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). In: ZICCARDI, Alicia (Compiladora). **Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social**. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latino-americanas del siglo XXI. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop, 2008.

STREETEN, Paul. Some Reflections on Social Exclusion. In: GORE, Charles; FIGUEIREDO, José B. (Edited by). **Social exclusion and anti-poverty policy: A debate**. International Institute for Labor Studies / United Nations Development Programme. Research Series, 110, 1997.

ZICCARDI, Alicia. Pobreza y Exclusión Social en las Ciudades del Siglo XXI. In: ZICCARDI, Alicia (Compiladora). **Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social**. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latino-americanas del siglo XXI. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop, 2008.