IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-410-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do IV Encontro Virtual do CONPEDI, cristaliza os avanços do campo do Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país. Aborda a conjuntura dos tempos de pandemia e a necessária reflexão da comunidade cientifica sobre a produção urbana. Os estudos envolveram uma pluralidade de temas urbanísticos, desafios e inovações sobre a pesquisa empírica. Nesse sentido, na sessão do Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, verificou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do IV Encontro CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES esteve em sintonia com os trabalhos apresentados e valorizado com as relevantes abordagens. Conceitos chaves, clássicos e novos, foram adotados, tais como: Cidades Inteligentes; Cidades Globais; Cooperativismo Interfederativo; Crise do Estado Nação; Direito à Cidade; Estudo de Impacto de Vizinhança; Função Social da Propriedade Pública e Privada; Gestão Democrática; Inclusão de Migrantes Regularização Fundiárias.

O presente Relatório traduz os trabalhos realizados no dia 13 de novembro de 2021 no GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, coordenado pelos professores doutores Flavia Piva Almeida Leite – UNESP – Presidente; Rosangela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ / PUCRio e Valmir César Pozzetti – UEA / UFAM. Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós Graduação em Direito reunidos no nosso CONPEDI. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

Os autores Uendel Roger Galvão Monteiro , Allan Thiago Barbosa Arakaki e Fabio Borini Monteiro do artigo intitulado A IMPULSÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL POR MEIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, estruturado em três eixos (espaço territorial e desenvolvimento, função social da propriedade na ordem constitucional brasileira e desenvolvimento territorial e patrimônio social). Os autores estabelecem a relação entre governança participativa e função social da propriedade. Nas conclusões retomam a questão da globalização com seu papel de fragmentadora da coletividade, por consequência impondo

obstáculos para a análise do desenvolvimento territorial. O tema A RESTRIÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ALTERLOGIA foi objeto de análise dos autores Joel Meireles Duarte e Caroline dos Santos Chagas. Propõe a intervenção no direito de propriedade fulcrado na alteridade, após refletir sobre os conceitos de alteridade e alterlogia (compreendida como uma lógica da ação "através da qual se tem a fuga da centralização no eu na relação com o outro") no âmbito das restrições aos direitos fundamentais. A cidade contemporânea é reivindicada de forma específica em três artigos: AS CIDADES GLOBAIS E AS REIVINDICAÇÕES CIDADÃS; CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS: DESAFIOS À INCLUSÃO DE MIGRANTES e, CIDADES INTELIGENTES: PRIVACIDADE DE DADOS E A COLONIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO. O primeiro da autoria de Elenise Felzke Schonardie e de Ana Maria Foguesatto. Abordagem que prioriza a partir das cidades globais o estudo do exercício da cidadania no espaço urbano. Os direitos humanos são ressaltados na construção da cidadania. Reivindica um papel além do senso comum para as cidades globais (centros de poder econômico, tecnológico e político de importância global). Encaminha para conclusões que incluem as novas reivindicações nos espaços urbanos visando a realização da dignidade humana no cenário da cidade global. Os autores Odisséia Aparecida Paludo Fontana , Neidiane Piasson Dal Cim e Silvia Ozelame Rigo Moschettado refletem sobre os desafios da inclusão de migrantes nas CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS. A análise, segunda uma abordagem qualitativa, contextualiza a cidade humana como um dos principais pilares de cidades inteligentes (destaca os vários conceitos na literatura especializada). O estudo está centrado nos desafios de inclusão estruturada políticas públicas. O texto apresenta várias experiências e ressalta a relevância do tema na sociedade contemporânea em face dos desastres naturais, das guerras e das crises econômicas.

Conclui reivindicando serviços com foco nas pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade com a transformação das cidades em inteligentes e humanas. Ainda com destaque para a cidade contemporânea o artigo intitulado CIDADES INTELIGENTES: PRIVACIDADE DE DADOS E A COLONIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO assinado por Maria Luiza Ferla , Cristiani Fontanela e Andréa de Almeida Leite Marocco, destaca o conceito de bem comum para enfrentar os obstáculos provenientes da colonização do espaço público inovador e tecnológico. O texto está estruturado em três partes. A primeira visa compreender a cidade inteligente e seus processos; a segunda parte, observa a dinâmica do espaço público em contraponto à privacidade e intimidade, e, na última, os autores enfrentam os efeitos nefastos no espaço público. Propõe uma redefinição da cidade "verdadeiramente inteligente", afastada da monetização e da privatização dos dados.

O conceito de direito à cidade é nuclear nos artigos O DIREITO À CIDADE COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO DA CRISE DO ESTADO NAÇÃO, da autoria de Rodolfo Vassoler da Silva. O estudo analisa a conjuntura neoliberal visando a compreensão do déficit democrático em razão das políticas de austeridade com agendas que determinam ajustes fiscais e retrocessos dos direitos sociais cristalizados no espaço urbano. Reivindica a gestão democrática da cidade nos caminhos das crises de soberania e de legitimidade dos Estados Nação. Com perspectiva semelhante os autores Fábio Da Silva Santos, Saulo José Casali Bahia e Caio Cézar Sales Machado apresentam BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E A INCLUSÃO SOCIAL: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Estudo centrado na gestão democrática das cidades no sentido da tutela do direito à inclusão social. A análise é precedida por pesquisa exploratória. As conclusões encaminham no sentido da gestão democrática e desenvolvimento urbano das cidades brasileiras à luz a do Estatuto da Cidade.

As reflexões sobre casos referência em territórios nacionais articulam dois trabalhos. O COOPERATIVISMO INTERFEDERATIVO: ANÁLISE DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA, da autoria de Bárbara Vier e Miguel Etinger de Araujo Junior; e, o intitulado A VIOLAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS INTEGRADAS PARA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM da lavra de Aleph Hassan Costa Amin e Ingrid Farias Gonçalves. O primeiro, denota as possibilidades da forma federativa cooperativa para impulsionar o interesse comum para o enfrentamento dos impactos dos tempos de pandemia. Considera os possíveis arranjos negociais e o alcance consórcios intermunicipais, especialmente na região metropolitana de Londrina. O segundo estudo, centrado no município de Belém, observa a crise urbana com a ampliação da segregação social. Busca respaldo no planejamento urbanístico e na efetividade dos planos diretores, realizando estudo comparativo e análise de casos concretos. Conclui ressaltando o zoneamento como instrumento urbanístico indispensável da política urbana integrada. O direito à moradia está presente no artigo da autoria de Anny Caroline Sloboda Anese com o título O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL. A investigação adota o conceito de moradia adequada estabelecido no Comentário Geral 04/1991 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU. Considera a vida digna como inerente ao direito à moradia visando reconhecer e garantir as condições essenciais mínimas. Analisa decisões judiciais concluindo com a necessária, judicialização para garantia dos direitos fundamentais e ampla cidadania.

Também este direito social fundamental (direito à moradia) constitui base do trabalho que apresenta BREVE REFLEXÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA SOCIO ECONÔMICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL, assinado por Claudio De Albuquerque Grand Maison, Edmundo Alves De Oliveira e Ricardo Augusto Bonotto Barboza. Aborda o descompasso entre as normas urbanísticas e ambientais sobre o quadro fundiário urbano. Analisa processos de regularização fundiária (com destaque para a regularização fundiária urbana de interesse social) na perspectiva da função social da propriedade. Ressalta o equívoco da regularização restrita a outorga de título aos possuidores integrantes dos núcleos habitacionais urbanos informais.

As conclusões encaminham para a responsabilidade dos munícipios neste processo.

Consideramos as investigações que permitiram a análise criteriosa e competente reveladas nos trabalhos apresentados extremamente valiosas para o diálogo interdisciplinar presente nas discussões realizadas durante o Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Professora Dra. Flavia Piva Almeida Leite – UNESP – Presidente

Profa. Dra Rosangela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ / PUCRio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti – UEA / UFAM

A VIOLAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS INTEGRADAS PARA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BELÉM

VIOLATION OF URBAN ZONING AND THE NEED FOR INTEGRATED POLICIES FOR THE SOCIAL TRANSFORMATION OF THE CITY OF BELÉM

Aleph Hassan Costa Amin [1]
Ingrid Farias Gonçalves [2]

Resumo

A cidade de Belém vive crise urbana com falta de serviços de qualidade, além de crescente segregação social. Essa realidade urbanística é resultado de um processo desordenado de uso e ocupação dos espaços urbanos. A falta de panejamento urbanístico eficiente aliado ao déficit habitacional e ao acelerado crescimento populacional provocam na cidade sérios problemas sociais. Assim, o presente trabalho foi elaborado mediante pesquisa bibliográfica, estudo comparativo entre os planos diretores e análise de casos concretos, objetivando demonstrar a importância do zoneamento e como utilizá-lo como instrumento indispensável da política urbana, aliado a necessidade de utilização de políticas públicas integradas.

Palavras-chave: Planejamento urbanístico, Plano diretor, Zoneamento urbano

Abstract/Resumen/Résumé

The city of Belém is experiencing an urban crisis with a lack of quality services, in addition to growing social segregation. This is the result of a disorderly process of use and occupation of urban spaces. The lack of efficient urban planning combined with the housing deficit and the population growth cause serious social problems. Thus, the present work was elaborated through bibliographical research, comparative study between plans and analysis of concrete cases, aiming to demonstrate the importance of zoning and how to use it as an indispensable instrument of urban policy, together with the need to use integrated policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban planning, Master plan, Urban zoning

[1] Mestre e Doutorando em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela UFPA

[2] Pós-graduada em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos séculos, desde a formação das sociedades primitivas, o homem desenvolveu a capacidade de se organizar em sociedade e habitar em espaços devidamente organizados, de acordo com seus costumes, necessidades e conveniência, para proporcionar uma boa qualidade de vida e bem estar.

Desde 1755, Mendonça Furtado, em suas considerações na Carta Régia de criação da Capitania de São José do Rio Negro (Amazonas), determinou a forma de povoamento do espaço ao escrever:

> "determinareis o lugar mais próximo para servir de Praça fazendo levantar no meio dela o Pelourinho: assinando a área para edificar uma Igreja capaz de receber um componente número de fregueses quando a Povoação aumentar, como também as outras áreas competentes para as casas das Vereações e Audiências, Cadeias, e mais Oficinas públicas; fazendo delinear as casas dos moradores por linha reta, de sorte que fiquem largas e direitas a rua."

Foi neste sentido que surgiu o Direito Urbanístico, como produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos, como bem afirma o ilustre doutrinador, SILVA (2008, p. 36), "a formação do direito urbanístico, diante da nova função do Direito, corresponde à oferecer ao Poder Público instrumentos normativos para atuação no meio social e no domínio privado, a fim de ordenar a realidade no interesse da coletividade".

Direcionando o estudo para o planejamento municipal, a produção do presente artigo justifica-se pela importancia de demonstrar a ocupação indiscriminada das áreas urbanos do município de Belém e a consequente desigualdade socioespacial por ela produzida. O alto índice de crescimento populacional relacionado com a falta de planejamento eficaz por parte do Poder Público municipal, gerou uma situação de ocupação irregular nas zonas pré-estabelecidas no plano diretor, onde zonas inicialmente destinadas como zona industrial, ambiental ou artística/paisagística, passaram a ser ocupadas de forma irregular pela população carente, ocasionando sérios problemas sociais, como: segregação e exclusão social, aumento da criminalidade, falta de serviços públicos de coleta de lixo, fornecimento de energia elétrica, de saneamento básico, difícil acesso às escolas e redes de saúde, aumento de doenças, etc.

Neste sentido, traz a seguinte problemática: considerando o cenário atual do município de Belém, o zoneamento urbano, sendo um instrumento de planejamento urbano previsto na legislação municipal, é utilizado como política integrada para transformação dos espaços urbanos no Município de Belém?

Para compreender o abismo que se criou entre o processo de planejamento urbanístico e a realidade municipal, traçou como objetivo demonstrar que a violação do zoneamento urbano nos mais diversos espaços da cidade e, por conseguinte, a violação do plano diretor municipal, se não utilizados de forma integrada deixam de proporcionar transformação social para a população.

Assim, o presente estudo está distribuído em quatro tópicos, sendo o primeiro para demonstrar no que consiste o planejamento urbano e sua materialização por meio da aprovação do plano diretor, além da análise dos planos diretores do município de Belém, buscando entender as falhas que levam a cidade ao desenvolvimento desordenado. O segundo trata a respeito de um dos instrumentos indispensáveis à política urbana, o zoneamento, conceituando e demonstrando os impactos sociais de falta de aplicação por parte do Poder Público. Por fim, o terceiro tópico objetiva demonstrar a violação do zoneamento urbano no município de Belém, além abordando a necessidade de integração das políticas urbanas, a partir do estudo dos casos concretos do Edifício Preminum construído as margens da baia do guajará e do Projeto do Shopping Bechara Mattar no centro histórico de Belém.

Logo, o presente artigo foi elaborado a partir de pesquisas bibliográficas embasadas na respeitosa doutrina do Direito Urbanístico e Ambiental, como José Afonso da Silva, Édis Milaré, Ermínia Maricato, estudo comparativo entre os Planos Diretor de 1993 e 2008 e demais legislações pertinentes, análise dos casos concretos do Edifício Premium construído às margens da baia do Guajará e do Projeto do Shopping Bechara Mattar no centro histórico de Belém, demonstrará a violação do zoneamento urbano e a necessidade da utilização de política públicas integradas para transformação social do município de Belém, construído em razão da observação da desigualdade social produzida pela ocupação desordenada do solo urbano, com objetivo de demonstrar a insdispensável aplicação do planejamento urbano aliado às políticas públicas a fim de efetivamente proporcionar melhor qualidade de vida para a população.

2 PLANEJAMENTO URBANO

Para tratar a respeito do tema, SILVA (2008) define que o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, função social da propriedade, da função pública do Estado, além da coesão dinâmica e da subsidiariedade.

Antes da Constituição Federal de 1988, esse planejamento não era uma obrigatoriedade

e não era visto como um instrumento jurídico de estruturação das cidades, levando em consideração, apenas, a vontade do administrador, cabendo à ele decidir se seria aplicado ou não. A partir da nova Constituição Federal e com o desenvolvimento da disciplina jurídica do Direito Urbanístico, passou-se a observar a necessidade de utilizar um instrumento jurídico eficaz para organização das cidades, estabelecendo diretrizes e objetivos a serem cumpridos a fim de desenvolver as cidades tanto no plano econômico, quanto social.

É neste sentido que o processo de planejamento passou a ser um mecanismo técnico-jurídico que não mais dependeria da vontade do administrador, mas do cumprimento obrigatório de normas técnico-jurídicas para executar sua atividade governamental visando o desenvolvimento econômico-social.

Segundo SILVA (2008, p. 90), essa obrigatoriedade veio com a previsão constitucional, em seu artigo 21, inciso IX, que reconhece a competência da União para "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social", seja quando no art. 174, §1º, incluiu o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico, dispondo que "a lei estabelecerá diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planosnacionais e regionais de desenvolvimento", ou, ainda, quando atribui aos Municípios competência para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para ordenamento do seu território, nos termos dos arts. 30, VIII e 182, § 1º da CF/88[1].

Em complemento, SANTOS JÚNIOR (2007, p. 35 apud SANT'ANNA, 2007) mostra que "a proposta de reforma urbana que vai ser construída a partir do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 compõe o ideário reformista e vai se firmando durante a elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas municipais e dos planos diretores".

Sendo o planejamento urbano um instrumento técnico que respeita aos princípios do Direito Urbanístico como, legalidade, função pública, coesão dinâmica, subsidiariedade e

---

[1] Art. 30: Compete aos Municípios:
(...)
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controledo uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociaisda cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.
§ 1º 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

função social da propriedade, tornan-se assim, um instrumento essencial à estruturação do urbanismo.

É por meio do cumprimento de normas planejadoras que a Administração Pública exerce sua função na organização dos espaços urbanos, pois são estas normas que ditam as diretrizes e objetivos do Poder Público cabendo a este manter-se no controle como agente implementador do urbanismo, devendo sempre observar a supremacia do interesse público sobre o privado.

Diante do desenvolvimento social, é essencial que o planejamento urbano mantenha-se coeso e dinâmico, acompanhando as alterações e transformações decorrentes do desenvolvimento natural da sociedade e da sua organização visando sempre o bem estar da coletividade.

O processo de planejamento adquire sentido jurídico por meio de seu instrumento básico da política urbana, os planos urbanísticos. Estes são os instrumentos que garantem materialidade as determinações e objetivos previstos naquele, pois, conforme afirma SILVA (2008), o planejamento urbano por si só, não é capaz de provocar transformações nos espaços urbanos, pois são apenas propostas técnicas-administrativas, mas que não garantem efetividade jurídica. Necessário se faz que os planos sejam primeiramente aprovados por lei, para então surtir seus efeitos inovadores da realidade urbana.

Portanto, tem-se então a noção de que o planejamento urbano é um processo técnico-administrativo organizado para transformar a realidade dos espaços urbanos, que somente se materializa mediante elaboração de planos urbanísticos capazes de organizar, transformar e inovar a realidade urbana das cidades.

2.1 PLANO DIRETOR

O plano diretor é instrumento básico do processo de planejamento municipal e consiste em um plano urbanístico geral, de modo que os demais planos (plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual) devem estar de acordo com as diretrizes nele contidas, embora sejam independentes entre si.

É a lei maior do Município, responsável pela organização dos espaços, instituição das mais diversas políticas públicas de modo a estruturar a cidade para atender ao melhor interesse da população como um todo. A falta deste instrumento acarreta sérios problemas sociais que dificilmente serão solucionados sem a utilização integrada de todos os instrumentos da política urbana que devem estar previstos no Plano Diretor.

Sua importância ganhou destaque quando, pela primeira vez, a Constituição Federal de 1988 separou capítulo específico para tratar sobre a política urbana, tornando-o, em seu artigo 182, §1º, obrigatório nas cidades com mais de 20.000 habitantes, ainda que não haja um processo de planejamento geral permanente para o Município. Conforme previsão constitucional e nas leis orgânicas municipais, para ganhar natureza jurídica, o plano diretor necessita ser aprovado em processo legislativo na Câmara Municipal, com aprovação de dois terços de seus membros e, com isso, adquirindo o status de norma jurídica tornando-se parte integral da lei orgânica municipal.

No mesmo sentido, com a aprovação do Estatuto da Cidade, seu prestígio foi maior quando no artigo 41 desta Lei, a obrigatoriedade do Plano Diretor se estendeu para as demais categorias de cidades possuidoras de áreas de relevante interesse turístico, integrantes de áreas metropolitanas, bem como aquelas que desenvolvem atividades de expressivo impacto ambiental de caráter regional ou nacional.

O plano tem como função essencial a de transformar a realidade urbana do Município propiciando pleno desenvolvimento econômico-social para a população local. "É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município" (SILVA, 2008, p. 139). Seu objetivo é promover a ordenação do solo urbano visando garantir a qualidade de vida da população, levando em consideraçãoas especificidades de cada Município para então proporcionar com precisão uma transformação social.

Cabe à Administração Pública elaborar um plano segundo os princípios básicos de aceitabilidade, exequibilidade, viabilidade e sensibilidade, garantindo assim a elaboração de um plano democrático que gere maior efetividade à população. Logo, entende-se que o processo de planejamento é tão importante quanto o plano, pois é ele quem determinará os recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis para a realização e assim garantindo maior eficácia e eficiência.

A exclusão social é caracterizada como "um processo acumulativo e pluridimensional que afasta e inferioriza, com rupturas sucessivas, pessoas, grupos, comunidades e territórios dos centros do poder, dos recursos e dos valores dominantes", que somente pode ser combatida mediante mecanismos que permitam aos marginalizados tornarem-se parte integrante do processo de desenvolvimento da cidade (ESTIVILL, 2003, p.39).

Assim, a tarefa de planejar a cidade passa a ser função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade — corresponsáveis pela observância dos direitos

humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. A gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana, de modo a coibir a segregação e exclusão social. Somente com uma fórmula integradora e participativa de implementação do Plano Diretor é que os respectivos instrumentos urbanísticos serão instrumentos de promoção do direito à cidade para todos sem exclusão.

Este aspecto democrático e participativo do Plano Diretor revela ainda mais seu potencial como mecanismo de proposição de ações que possam implementar a igualdade de oportunidades no ambiente urbano. Se produzido coletivamente e propiciando a participação popular, o Plano Diretor serve como um catalisador do respeito a todas as camadas sociais abrindo possibilidade de soluções diversas que atentem às particularidades e necessidades de cada grupo social.

Nesta perspectiva, o Plano Diretor se apresenta como o elemento central da política urbana, cujo conteúdo e implementação se mostra passível de conciliar as práticas de desenvolvimento urbano junto à garantia dos direitos humanos fazendo com que a cidade seja o território de efetiva democratização da cidadania e dignidade humana.

2.1.1 Plano Diretor do Município de Belém.

Utilizando como exemplo a realidade do Município de Belém, é possível verificar as desigualdades sociais são evidentes e consequentemente a segregação e exclusão socio espacial, com a ocupação irregular de áreas não destinadas no plano diretor como zonas residenciais, e por isso, são desprovidas de serviços e equipamentos coletivos,estando na maioria das vezes em situação irregular de posse e propriedade da terra, gerando nestas áreas o aumento da criminalidade e o alto nível de desigualdade social.

O que se espera de uma lei como esta é que ela sirva não somente como norma reguladora, e sim que atue como instrumento vivo e legítimo de promoção de igualdades, pondo fim as injustiças que o modelo de desenvolvimento econômico- social legou para esta e futuras gerações e que se não forem ajustadas agora, trarão consquencias irreversíveis para as futuras gerações.

Entretanto, fazendo um estudo comparativo entre os Planos Diretores do Município de Belém (Lei 7.603/93 e 8.655/08), não é esta a realidade que se observa. O primeiro plano diretor do município de Belém, Lei 7.603 de 13 de janeiro de 1993 foi desenvolvido a partir de uma demanda do Poder Legislativo segundo Lei Orgânica do Município de 1990. Na oportunidade, o plano teria sido construído em um contexto favorável à reforma urbana

instituindo um conjunto de instrumentos importantes para a gestão urbanística.

Ressalta-se aqui a falta de regulamentação de seus instrumentos e a falta de maior empenho para a utilização do modelo espacial definido no plano, além da ausência de regulamentação em nível federal, necessária para alguns instrumentos. Não obstante, o plano de 1993 era meramente informativo, abordava as questões de forma mais ampla, sem de fato enfrentar os problemas vivenciados pela cidade à época, apenas para satisfazer uma determinação legal, nada mais certo que ele não seria utilizado como instrumento pronto e eficiente para solucionar as demandas socio espaciais da cidade.

No tocante à problemática de habitação, sabe-se que o município de Belém possui um déficit habitacional alarmante, o que incentiva a proliferação das grandes baixadas, favelas e cortiços, na busca pungente da população por moradia digna, o que acaba prejudicando ainda mais o processo de transformação dos espaços urbanos.

Em consequência da falta de atuação, surgem cada vez mais, não só no município de Belém, mas em diversas cidades do Brasil, aquilo que Édis Milaré (2008, p. 547) chamou de "cidade irregular", que se formam como reflexo do direito de habitar exercido de forma irregular numa tentativa de imitar a cidade legal, o que não exclui o direito à moradia, direito da cidadania equivalente ao direito à vida, à saúde, e ao ambiente ecologicamente equilibrado. A simples remoção da cidade irregular ocasionará mal maior sem atender ao direito constitucional de morar da grande maioria de seus habitantes.

Dados do IBGE (CENSO 2010) revelam que 54% dos terrenos da grande Belém são irregulares, ou seja, mais da metade das famílias da capital não possuem os títulos de posse da terra, o que ressalta a necessidade de atuação urgente por parte do Poder público para mudar essa realidade e garantir o direito à moradia, ciente de que não será tarefa fácil, porém necessário.

Para tal, um dos instrumento do plano diretor municipal é o zoneamento urbano, que quando aplicado corretamente funciona como controlador eficiente de uso e ocupação dos espaços urbanos e ambientais da cidade. Se não for o melhor e mais eficiente, o zoneamento utilizado rigorosamente nos padrões exigidos pela lei de uso e ocupação do solo do município, com contínuas revisões e aplicação capaz de acompanhar a transformação social, atuaria como um dos instrumentos mais importantes da política urbana.

Portanto, o plano diretor municipal, mesmo depois de sua atualização em 2008, não corresponde aos anseios dos espaços urbanos da cidade nem mesmo da população que neles habitam, demonstrando que a sociedade civil e o poder público desconhecem sua importância,

por isso se faz necessário a utilização de instrumentos da política pública, como o zoneamento, previsto na legislação urbanística, para dar efetividade ao plano diretor, conforme será abordado a seguir.

3 DO ZONEAMENTO DE USO DO SOLO

Outro instrumento do planejamento local é o zoneamento urbano, que nada mais é do que a divisão da cidade em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos, a fim de delimitar as zonas de uso segundo melhor enquadramento local, proporcionando um ambiente ecologicamente equilibrado.

Nos termos do artigo 42 da Lei Complementar nº 02 de 1999 (Lei complementar de controle urbanístico do Município de Belém), os usos do solo urbano classificam-se em: habitação, comércio, serviços e indústria, e segundo SILVA (208, p. 243), o solo urbano destina-se ao cumprimento das funções de habitar, trabalhar, circular e recrear, sendo o zoneamento, um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal, ou destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanísticas elementares.

Complementando o estudo, o doutrinador MUKAI (2010) afirma que o zoneamento "é a divisão da comunidade em zona para o fim de regular o uso daterra e dos edifícios, a altura e o gabarito das construções, a proporção que estas podem ocupar e a densidade da população". É ele que determina os coeficientes de edificação, as taxas de ocupação, os recuos exigidos das construções, sejam fronteiros, laterais ou de fundos, as dimensões de lotes, o alinhamento, o afastamento das edificações em relação às vias públicas.

Essas zonas não são de uso exclusivo e sim de uso predominante, ou seja, não são zonas somente de uso residencial ou industrial, por exemplo, mas zonas onde a finalidade predominante é a habitação, em outras o comércio, outras a indústria, etc.

Analisando o Plano Diretor do Município de Belém, têm-se no artigo 79 que o território municipal constitui-se de duas Macrozonas, as quais definem o ordenamento do território municipal, são elas: Macrozona do Ambiente Urbano (MZAU) e Macrozona do Ambiente Natural (MZAN).

Especificando o estudo para o zoneamento do ambiente urbano, a MZAU está dividida em sete zonas de ambiente urbano em função das especificidades quanto aos padrões paisagísticos e urbanísticos de ocupação, dos problemas e potencialidades urbanos e objetivos específicos, nos termos do artigo 87 do Plano Diretor do Município, conforme seu ANEXO V.

O plano diretor municipal apresenta em cada uma das sete zonas, suas especificidades, objetivos e diretrizes, de modo que o Município de Belém, sob a dimensão política, está organizado com metas de desenvolvimento estabelecidas, ao passo que sob a dimensão técnica, analisando a realidade do município, o uso do solo urbano encontra-se cada vez mais irregular, tornando o município palco de verdadeiras desigualdades, segregação e exclusão social.

O alto índice de crescimento populacional relacionado com a falta de planejamento eficaz por parte do Poder Público municipal, gerou uma situação de ocupação irregular nas zonas pré-estabelecidas no plano diretor, onde zonas inicialmente destinadas como zona industrial, ambientalou artística/paisagística, passaram a ser ocupadas de forma desordenada pela população carente.

Como abordou SANT'ANNA (2007, apud MARICATO, p.95): "Não foi por falta de leis que nossas cidades tomaram o rumo que tomaram. (...) mesmo antes da aprovação do Estatuto das Cidades, havia instrumentos para garantir a promessa de todo plano diretor, de garantir um desenvolvimento urbano 'equilibrado', 'harmônico', 'sustentável' e outros adjetivos (...)".

Observa-se então que o Poder Municipal não implantou nem mesmo o plano urbanístico de ordenação que integra sua competência, e agora, diante do cenário atual, não consegue reestruturar a cidade conforme zoneamento previsto no plano diretor do município, seja pela escassez de recursos orçamentários ou pela falta de conhecimento técnico especializado.

Assim, Maricato (1982, p. 29-33) afirma que "o processo de urbanização se apresenta numa máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente. O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão grande que, inspirados na interpretação de Arantes e Schwartz sobre Brecht, podemos repetir que "a regra tornou-se exceção e a exceção regra". Afirma ainda que os impactos sociais ocasionados pelo mal planejamento ou pela falta deste, afeta tanto as periferias quanto os grandes centros, pois as zonas predeterminadas como históricas vão sendo descartadas pela elite na medida em que se tornam espaços mais populares ou que novas necessidades de consumo tornem seus imóveis obsoletos.

Um estudo realizado pelo geógrafo Araújo Júnior mostra como o processo histórico de ocupação urbana do município de Belém também foi responsável pelo cenário atual, uma vez que as áreas com cota topográfica mais elevada — mais ou menos 7-8 metros (PENTEADO, 1968) — foram ocupadas pelas populações com maior poder aquisitivo, restando as áreas alagadiças à população mais pobre, ocasionando com isso os problemas de habitação, sobretudo

devido às dificuldades de resolução dos problemas de saneamento por conta do sítio da cidade, bem como ao seu grande porte populacional.

Neste estudo, Araújo mostra que segundo dados de Moreira (1966), Penteado(1968) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010), entre os anos de 1940 e 2010 a população absoluta do município de Belém passou de 206.331 para 1.393.399 habitantes (Figura 1), sendo que os bairros do Jurunas, Guamá e Condor, diretamente influenciados pela construção de um dique na hoje Av. Bernardo Sayão (paralela ao rio Guamá), tiveram aumentos populacionais de 432,62%, 681,38% e 2.339,05%, respectivamente.

Não poderia ser diferente a realidade apresentada pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará — IDESP (1990), quando relata que os igarapés e canais componentes da rede hidrográfica do município de Belém recebem os dejetos líquidos e sólidos dos esgotos sanitários, sem tratamento desaguando diretamente no estuário Guajarino, causando danos ao meio ambiente natural além de graves problemas sociais, reflexo da ocupação desordenada das baixadas colacionada à falta de planejamento eficaz por parte do Poder Público adequado às mudanças nos espaços urbanos.

Conforme revela o estudo do Ministério das Cidades (2004, p.13), dos mais diversos horizontes teóricos e políticos que se visualize a questão urbana no Brasil, recolhem-se diagnósticos que apontam para a existência de uma "crise urbana", que aflora a herança da desigualdade social nas cidades brasileiras, com a concentração e irregularidade na estrutura fundiária, a socialização dos custos e a privatização dos benefícios.

Um exemplo desta realidade é o contraste existente entre os bairros da Batista Campos, Terra Firma e Jurunas. O primeiro trata-se da zona urbana 7, definida no plano diretor do município como zona de uso predominantemente habitacional, com excelentes condições de infraestrutura, alto valor dos imóveis, elevado custo de vida, sistema de transporte público, fácil acesso aos serviços públicos disponíveis aos habitantes. Diferentemente ocorre nos bairros da Terra Firme e Jurunas que fazem parte da zona urbana 5, onde os serviços oferecidos para a população são absolutamente precários (por exemplo os postos de saúde básica), habitações com baixo valor de mercado que não atraem a especulação imobiliária, além de não respeitar à função social da propriedade e violar o direito constitucional de todo cidadão à moradia com dignidade.

Outro exemplo que provoca grandes impactos é o bairro do Curió Utinga que, segundo o mapa de zoneamento anexo ao plano diretor, este corresponde a zona de ambiente natural I, delimitada como área de proteção ambiental de Belém, caracterizada pela presença de lagos e significativas áreas verdes, todavia com a presença de ocupações irregulares pela população

de baixa renda, que, em virtude do já mencionado déficit populacional, acabam invadindo estas áreas de proteção, criando a "cidade irregular" mencionada por MILARÉ (2007), e consequentemente o aumento da marginalização nestas áreas, falta de equipamentos públicos, saneamento básico, etc.

Ainda, os bairros do Aurá e Águas Lindas que também correspondem à área de proteção ambiental, também são exemplos de localidades com uso irregular das zonas ambientais. Em Águas Lindas é possível verificar a invasão do Parque Estadual do Utinga, problema grave que se não for solucionado pelo poder público, poderá gerar intensa degradação ambiental naquela região trazendo prejuízos para toda a população de Belém.

Questiona-se como é possível em pleno século XXI o município de Belém e Região metropolitana não saber como tratar o lixo que produzem de forma sustentável sem causar prejuízos socioambientais. Não obstante, com o encerramento das atividades no aterro sanitário de Marituba, em maio de 2021, a destinação do lixo ainda não foi solucionada pelas prefeituras de Belém e região metropolitana, tudo em decorrência do não cumprimento do plano diretor municipal.

4 A VIOLAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS INTEGRADAS PARA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE BELÉM

Com objetivo de analisar e demonstrar o zoneamento como eficiente instrumento transformador social quando aplicado corretamente nos espaços urbanos, far-se-á então um breve estudo de caso a respeito de alguns empreendimentos que construídos no município que provocam a curto e longo prazo danos tanto ambientais quanto sociais para a população, a partir do estudo do instrumento de importância significativa para o zoneamento urbano, o estudo prévio de impactos de vizinhança.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV foi instituído pelo Estatuto da Cidade como instrumento de análise para subsidiar o licenciamento de empreendimentos ou atividades, públicas ou privadas, que na sua instalação ou operação possam causar impactos ao meio ambiente, infraestrutura básica, entorno ou à comunidade de forma geral, designados como empreendimentos de impacto. O EIV busca mediar os possíveis conflitos existentes ou posteriores entre os interesses privados e o direito à qualidade urbana da população que habita ou transita no entorno do empreendimento. Possibilita ao poder público verificar os impactos que o empreendimento poderia causar naquela região, tanto para os moradores quanto problemas ao meio ambiente e ao uso e ocupação do solo.

Segundo o plano diretor do município, em seu artigo 188, a instalação de qualquer empreendimento capaz de causar fortes impactos à cidade, deve estar condicionada à aprovação do estudo, mediante elaboração de Relatório de Impactos de Vizinhança-RIV, o qual deverá abordar os pontos positivos e negativos do empreendimento ou da atividade por ele desempenhada, com base nas questões de: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valoração imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural, definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como aquelas intensificadoras dos impactos positivos e geração de ruído.

Após a realização do estudo, a administração municipal em comum acordo com o empreendedor, fica responsável por estabelecer medidas redutoras e compensatórias no tocante aos impactos verificados com o estudo, decorrentes da implantação do empreendimento as quais devem ser proporcionais à gravidade do impacto. A aprovação, portanto, fica condicionada à assinatura do Termo de Compromisso pelo empreendedor, que deverá arcar com todas as obras necessárias para a redução dos impactos decorrentes de sua atividade e os demais que possam surgir antes da finalização do empreendimento.

Conforme dispõem o art. 189, § 3º, somente após a verificação de cumprimento dos critérios estabelecidos pelo estudo é que o certificado de conclusão da obra ou o alvará de funcionamento será concedido, ressaltando que, se as exigências não forem cumpridas, a administração pública tem total competência para negar a autorização.

A partir destas definições, segue o presente artigo para os estudos de casos de empreendimentos que podem gerar problemas tanto na esfera urbana, ambiental e até mesmo arquitetônica da cidade Belém, prejudicando o uso e ocupação do solo no município.

4.1 ESTUDO DE CASO – EDIFÍCIO PREMIUM

Analisando alguns casos de desrespeito às normas de zoneamento do município, encontra-se o caso do Edifício Premium que foi construído às margens da Baía do Guajará, na rua Nelson Ribeiro, bairro do Telégrafo.

Inicialmente, analisando o plano diretor de Belém, vê-se que a orla onde o empreendimento foi construído corresponde a zona especial de interesse ambiental[16] segundo o plano diretor e também definida pela Lei nº 12.561, o Código Florestal Brasileiro, como área de preservação permanente, ou seja, as margens de qualquer curso natural de água ou entorno de lagos e lagoas não pode sofrerqualquer tipo de intervenção, constituindo crime ambiental pela referida lei.

Não obstante, a Premium Participações, em 2001, conseguiu licença urbanística liberada pela Secretaria de Urbanismo do município de Belém-SEURB para iniciar a construção do projeto que conta atualmente com 23 andares construídos em plena Baía do Guajará, sem a realização de estudo prévio de impactos de vizinhança, ou mesmo do necessário estudo de impactos ambientais, que à luz da legislação seria indispensável por tratar-se de zona especial de interesse ambiental.

É óbvio no presente caso que este empreendimento desrespeitou o uso e a ocupação do solo, uma vez que esta área caracteriza-se, segundo o art. 109, inciso I do Plano Diretor, como áreas verdes públicas ou privadas, praças, parques e unidades de conservação, situadas na Macrozona do Ambiente Urbano ou na Macrozona do Ambiente Natural, cujas funções são proteger as características ambientais existentes e oferecer espaços adequados e qualificados ao lazer da população, e no inciso IV como áreas públicas ou privadas, em situação de degradação ambiental, que devem ser recuperadas e destinadas, preferencialmente, ao lazer da população, de forma a contribuir com o equilíbrio ambiental.

Verifica-se portanto, que o empreendimento da Construtora Quanta Engenharia, por meio de liminares concedidas pela justiça, conseguiu levar o projeto a diante, ainda que em total desrespeito às legislações urbanísticas e ambientais, funcionando atualmente como barreira para entrada de vento na cidade, além de provocar a longo prazo o assoreamento da margem da baía do Guajará, adensamento populacional e aumento de tráfego de pessoas, veículos, e serviços naquela região, elementos estes que poderiam ter sido avaliados em estuo prévio deimpactos de vizinhança e estudo de impacto ambiental.

Na imagem ao lado é notório que, para atender aos interesses departiculares, já está ocorrendo a degradação ambiental, o aterramento de parte da margem, o que corresponde a crime ambiental. A Construtora aterrou parte da baía do Guajará para dar maior valor ao seu empreendimento, sem levar em consideração a própria Constituição Federal que assegura em seu artigo 225, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

É certo então afirmar, que este empreendimento atende apenas aos interesses particulares e se sobrepôs aos interesses da coletividade, em total desrespeito à legislação urbanística sendo necessária, portanto, a demolição do prédio e indenização das família que investiram nos apartamentos, para então fazer cumprir a lei e proporcionar maior efetividade ao instrumento do zoneamento erecuperação urbanística e paisagística da orla de Belém. Caso

contrário, o Edifício Premium abrirá precedentes para que outras construções sejam levantadas na orla,o que afetará a cidade de forma geral.

4.2 ESTUDO DE CASO – BECHARA MATTAR (CENTRO HISTÓRICO)

Outro caso que apesar de suas implicações parecerem discretas, também viola a legislação municipal, é o prédio comercial Bechara Mattar Diamond, projeto ainda não executado, localizado no Centro Histórico de Belém, em zona definida pelo plano diretor municipal como Zona Especial de interesse do Patrimônio Histórico e Cultural — ZEIP[2].

Esta zona é definida por áreas e conjuntos arquitetônicos cujo valor e significado cultural é imensurável, áreas de relevante expressão artística, histórica, arqueológica e paisagística que requerem total preservação por parte do Poder Público e também da população de Belém. Dispõe o Plano Diretor em seu art. 113, §único, que o zoneamento deve garantir a preservação de sítios arqueológicos, de forma que contribuam para o resgate da história de assentamentos humanos no Município de Belém.

Logo, não se trata apenas do embelezamento da cidade, mas sim de toda a história de formação da cidade de Belém, desde os tempos de sua colonização. É patrimônio da coletividade, protegido pelo tombamento federal, por meio da Portaria Nº 54/2012, entretanto, teve sua estrutura danificada após um incêndio no interior da loja devido um estoque irregular de fogos de artifícios.

O empreendimento Shopping Bechara Mattar Diamond será construído para funcionar como complexo comercial de Luxo, polo gerador de tráfego, que provocará reflexos significativos na acessibilidade, trafegabilidade, mobilidade, além de figurar como mais um exemplo de segregação social visto que somente o público de alta renda conseguirá frequentá-lo.

Esta zona foi determinada única e exclusivamente para preservação dos sítios arqueológicos diante de sua representação para a história de formação da cidade de Belém. Trata-se de zona especial onde situa-se grande parte do patrimônio histórico e cultural da cidade, cuja Lei nº 7709/94 dispos quanto a preservação e proteção destas zonas, declarando que constituem o Patrimônio Histórico, artistico, ambiental do muniípio de Belém os bens de

---

[2] Art. 113 As Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural (ZEIP) são áreas formadas por sítios e conjuntos arquitetônicos de valor e significância cultural, de relevante expressãoartística, histórica, arqueológica e paisagística, que requerem preservação e reabilitação ou compatibilização com o sítio integrante do conjunto (ANEXO VI).
Parágrafo único. Este zoneamento deve garantir a preservação de sítios arqueológicos, de forma que contribuam para o resgate da história de assentamentos humanos no Município de Belém.

natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, relacionados à identidade, à memória, à ação dos grupos formadores da sociedade belenense, dentre eles, as edificações.

Trata-se não apenas de questões estéticas, o que se objetiva neste zoneamento é a preservação histórica e cultural que possui tanto valor quanto as demais zonas, logo, conclui-se pela não construção do novo empreendimento Bechara Mattar Diamond, e sim pela reforma do prédio incendiado, em respeito à legislação urbanística, em especial ao zoneamento urbano, a fim de que este possa atuar como instrumento transformador da realidade da cidade, e neste caso, preservar o patrimônio histórico, arquitetônico, cultural de toda a população em desfavor dos interesses particulares e políticos de determinadas classes sociais.

4.3 DA NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DE POLÍTICAS INTEGRADAS PARA TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE SOCIAL DO MUNICÍPIO.

Conforme já estudado ao longo deste trabalho, o Plano Diretor é a materialização do planejamento urbano, é a transformação deste em lei, garantindo-lhe validade e eficácia normativa, devendo funcionar como instrumento capaz de promover à cidade desenvolvimento ordenado de acordo com as particularidades de cada um dos espaços urbanos.

Entretanto, para cumprir com seu papel de lei diretora de ordenação da cidade, a simples previsão legal dos instrumentos da política urbana não garante a eficácia necessária para proporcionar mudanças significativas na realidade caótica de crescimento desordenado que se encontra a cidade de Belém.

Em análise ao Plano Diretor, no que concerne ao zoneamento urbano da cidade, as zonas foram estabelecidas de forma isoladas, como se cada zona fosse um bloco separado dentro da cidade como um todo. Significa dizer que o zoneamento urbano da cidade de Belém não foi planejado com base em estudos técnicos aprofundados sobre as reais necessidades destas zonas, não foram determinados os demais instrumentos da política urbana necessários para atuar em conjunto com o zoneamento.

A falta de visão técnica panorâmica da Administração Pública para os problemas locais aliado à morosidade de aprovação dos processos administrativos e também à falta de recursos orçamentários e humanos especializados para a realização destes estudos, ou ainda, a falta de equipamentos adequados que possam auxiliar o trabalho técnico, prejudica ainda mais todo o processo de desenvolvimento dessas zonas.

Para estabelecer uma zona de uso residencial, por exemplo, é imprescindível a análise

quanto a necessidade dos demais instrumentos e equipamentos urbanos, disponibilizando para a população habitante desta zona, transporte público, saneamento básico de qualidade, educação, saúde e lazer, a fim de proporcionar melhoria na qualidade de vida dos habitantes. Não cabe somente definir a zona como de uso residencial, é necessário a implementação das demais políticas públicas para que a cidade como todo possa funcionar de forma integrada.

Nos casos estudados neste capítulo, é perceptível que não houve de fato a integração dessas políticas. No que se refere à construção do Edifício Premium, analisando o zoneamento daquela região em conjunto com a Política do Meio Ambiente prevista no art. 53 do Plano Diretor verifica-se de pronto que aquele edifício jamais poderia ter sido construído naquela zona, pois, sendo área de preservação ambiental, deveria respeitar à política do meio ambiente e garantir o direito da coletividade ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado proporcionando sustentabilidade ambiental do uso do solo urbano.

Não seria diferente no caso do empreendimento Diamond. O Plano Diretor constituiu o Centro histórico como zona de interesse do patrimônio histórico, artístico e cultural, com o único fim de preservar e conservar o patrimônio histórico da cidade. Este zoneamento quando integrado à Política Municipal de Patrimônio Cultural, prevista no art. 20 do Plano Diretor, teria mais eficácia para impedir até mesmo que iniciasse uma discussão a respeito da concessão da licença, pois, a Política Municipal de Patrimônio Cultural, é entendida como força social de interesse coletivo e direito social, visando garantir a cidadania como vetor de desenvolvimento econômico e de inclusão social.

Logo, o zoneamento e todas as demais políticas públicas de desenvolvimento econômico, políticas sociais, políticas de infra-estrutura e meio ambiente, só funcionarão corretamente quando utilizadas em conjunto, integradas para proporcionar verdadeiras transformações sociais na cidade, pois os centros urbanos são como máquinas desenvolvidas que só poderão ser usadas em potencial quando todos os seus instrumentos e equipamentos estiverem em harmonia, trabalhando para erradicar os problemas sociais vivenciados não só na cidade de Belém, mas em grande parte das cidades brasileiras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente artigo, observou-se que o Direito Urbanístico surgiu diante da nova função do Direito para criar instrumentos normativos e oferece-los ao Poder Público para garantir melhor atuação na sociedade, tanto no domínio público quanto privado, buscando ordenar a realidade segundo os interesses da coletividade.

A partir do estudo do processo de planejamento urbano desde sua natureza técnica até sua materialização para o mundo jurídico, passando pelo estudo dos instrumentos deste planejamento foi possível perceber que, apesar da previsão legal destes instrumentos, a cidade não recebe os benefícios que deles se esperam, pois o processo de urbanização deve contar com a responsabilidade e organização pública e social, compreendendo que a participação social ainda é iniciante e o Poder Público não dispõe de técnicas especializadas para acompanhar as demandas trazidas pelo crescimento populacional, gerando com isso a necessidade de maior intervenção na estruturas das cidades.

O que se percebe em Belém é o total descaso do Poder Público em detrimento da população, diante de interesses políticos e econômicos que levam a cidade à realidade estrutural e social caótica que se encontra. A mais afetada é a população de baixa renda em razão da exclusão dos grandes centros urbanos, dado o alto custo de sobrevivência nestes espaços, o que proporciona segregação social, com aumento do número de habitações irregulares em locais inapropriados para moradia, sem amparo dos equipamentos públicos disponíveis para garantir qualidade de vida nestas localidades.

O Poder Público municipal não possui agilidade suficiente para por em prática um planejamento que integre todos os instrumentos da política urbana, considerando que se quer implementou o plano urbanístico de ordenação que integra sua competência, tampouco conseguirá reestruturar a cidade.

Não restam dúvidas que o instrumento do zoneamento urbano é violado em todas as suas zonas definidas pelo Plano Diretor, pois não existe de fato um planejamento eficiente para o desenvolvimento da cidade de Belém como um todo. Não há interesse de estruturar a cidade segundo os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal, como direito à moradia digna, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito à saúde, e porque não falar do direito à vida. Todos estes poderiam ser garantidos à população se o Poder Público utilizasse o instrumento do zoneamento aliado às políticas públicas previstas no plano, criando uma rede integrada de desenvolvimento urbano em benefício da coletividade.

Além disto, torna-se importante que este processo de desenvolvimento seja democrático, com intensa participação da população em parceria com o Poder Público, fazendo do zoneamento, em harmonia com as demais políticas públicas, um instrumento mais eficiente de transformação social, melhorando significativamente a realidade social do município de Belém garantindo à população qualidade de vida e bem estar, cumprindo assim com a função social da propriedade, princípio fundamental de promoção da igualdade e

dignidade humana.

Portanto, a conclusão que se chega ao final do presente artigo é que o zoneamento é um instrumento valioso da política urbana que, embora possua grande relevância para organização dos espaços e do uso e ocupação do solo, não é capaz de, por si só, transformar a realidade social do município de Belém. É indispesável que a legislação seja aplicada de forma integrada com a realidade social, utilizando-se de todas as políticas públicas dispostas no texto da lei diretora, além de maior interesse e empenho por parte da Administração Pública para proporcionar qualidade de vida à população.

Ante o exposto, o que se deseja é que o Poder Público se utilize de todos os instrumentos fornecidos pela legislação urbanística, mas aplicando-os de forma planejada, integrada, harmônica, segundo a realidade de cada localidade, cada zona, já prevendo as possíveis transformações que estas zonas possam sofrer ao longo dos tempos, sempre visando os interesses da sociedade como um todo e não somente para proteger os interesses daqueles com maior poder aquisitivo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JR, A. C. C **Planejamento urbano-ambiental na cidade de Belém** (PA): reflexões sobre o PROMABEN. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 27, p. 179 – 192, jan/jun 2013. Editora UFPR. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/28217/20679>. Acesso em 19 set 2021.

BUCCI, Maria Paulo Dallari. **Gestão democrática da cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/ 2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 324.

CARVALHO. S. N. **Estatuto da Cidade**: aspectos político e técnico do plano diretor. São Paulo Perspec. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001. Disponível em: < https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400014> Acesso em 19 set 2021.

ESTIVILL, Jordi. **Panorama da luta contra a exclusão**: conceitos e estratégias. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho – STEP Portugal, 2003. Disponível em <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_714687.pdf> Acesso em 19 set 2021.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. 1977 (tese de concurso à Livre-Docência na Faculdade de Direito da USP) In: SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

JUERGENSMEYER, Julian Conrad; ROBERT, Thomas. Land use planning and development regulation law. St. Paul: Thomson West, 2003. KELLY, Eric; BECKER, Barbara. Community planning: an introduction to the comprehensive plan. Washington: Island Press, 2000. a*pud* Renato T. de Saboya. **Zoneamento e planos diretores**. Disponível em: < http://wiki.urca.br/dcc/lib/exe/fetch.php?media=aula_zoneamento.pdf> Acesso: 22 set 2021.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário / ÉdisMilaré. Prefácio à 5. ed. Ada Pellegrini Grinover. 5. ed. ref., atual. e ampl. — São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.