

**PLANEJAMENTO URBANO E RISCOS: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
NOS PLANOS DIRETORES DE CINCO MUNICÍPIOS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELÉM/PA**

**URBAN PLANNING AND RISKS: SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY IN FIVE
MUNICIPALITIES' MASTER PLANS OF THE METROPOLITAN REGION OF
BELÉM/PA**

**PLANIFICACIÓN URBANA Y RIESGOS: FUNCIÓN SOCIAL DE PROPIEDAD DE
LOS PLANES MAESTROS EN CINCO MUNICIPIOS DE LA REGIÓN
METROPOLITANA DE BELÉM/PA**

Gabriel Moraes de Outeiro

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas,
Rondon do Pará, Brasil
gmouteiro@gmail.com

Wladimir Colman de Azevedo Junior

Universidade Federal do Mato Grosso, Faculdade de Economia, Cuiabá, Brasil
azevedocolman@gmail.com

Resumo

É notável a substituição das certezas que sustentavam a sociedade industrial por incertezas e riscos, herdados do processo de industrialização. Assim, a produção da riqueza é acompanhada por riscos, que imprimem no espaço um sistema excludente, em prejuízo das camadas da população economicamente desfavorecidas. Por isso, é necessário adotar um planejamento urbano que permita uma justa distribuição do espaço urbano. O presente trabalho tem por objetivo identificar a existência de elementos que possibilitam a democratização do acesso ao solo urbano, no conceito da Função Social da Propriedade presente nos Planos Diretores dos municípios paraenses de Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal e Santa Bárbara do Pará. Utilizou-se de uma abordagem de natureza teórica e, como procedimento metodológico, de pesquisa bibliográfica, documental e descritiva, que usou como fonte primária os Planos Diretores daqueles municípios. Como resultado tem-se os casos opostos de Castanhal e de Belém, em que o Plano do primeiro não define a Função Social da Propriedade e também não apresenta os coeficientes mínimos, enquanto o Plano de Belém pode ser considerado de maior viabilidade por dispor dos dois elementos. Os demais municípios apresentam definição genérica ou ausência dos coeficientes.

Palavras-chave: Função Social da Propriedade; Plano Diretor Municipal; Planejamento Urbano.

Abstract

It is remarkable the substitution of the certainties that sustained the industrial society by uncertainties and risks, inherited from the process of industrialization. Thus, the production of wealth is accompanied by risks, which imprints an exclusionary system in space, to the detriment of economically disadvantaged sections of the population. Therefore, it is necessary to adopt an urban planning that allows a fair distribution of the urban space. This study aims to identify the existence of elements that enable the democratization of access to urban land, in the concept of the Social Function of Property in the Master Plans of Pará municipalities of Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal and Santa Bárbara do Pará. It was used a theoretical approach and, as a methodological procedure, of bibliographic, documentary and descriptive research was used, which utilized as a primary source the Master Plans of those municipalities. As a result has been the opposite case Castanhal and Belém, in which the Plan of the first one does not define the Social Function of Property and also does not have

the minimum coefficients, whereas the Plan of Belém can be considered of greater viability to dispose of the two elements. The other municipalities have a generic definition or absence of coefficients.

Key-words: Social Function of Property; Master Plan; Urban Planning.

Resumen

Es notable la sustitución de las certezas que sostenían a la sociedad industrial por incertidumbres y riesgos, heredados del proceso de industrialización. En este paso, la producción de la riqueza está acompañada por riesgos, que imprimen en el espacio un sistema excluyente, en perjuicio de las capas de la población económicamente desfavorecidas. Por eso, es necesario adoptar una planificación urbana que permita una justa distribución del espacio urbano. El presente trabajo tiene por objetivo identificar la existencia de elementos que posibilitan la democratización del acceso al suelo urbano, en el concepto de la Función Social de la Propiedad presente en los Planes Directores de los municipios paraenses de Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal y Santa Bárbara del Pará. De un enfoque de naturaleza teórica y, como procedimiento metodológico, de investigación bibliográfica, documental y descriptiva, que usó como fuente primaria los Planes Directores de esos municipios. Como resultado se tienen los casos opuestos de Castanhal y de Belém, en que el Plan del primero no define la Función Social de la Propiedad y tampoco presenta los coeficientes mínimos, mientras que el Plan de Belém puede ser considerado de mayor viabilidad por disponer de los dos elementos. Los demás municipios presentan definición genérica o ausencia de los coeficientes.

Palabras clave: Función Social de la Propiedad; Plan Director Municipal; Planificación Urbana.

INTRODUÇÃO

O modelo de produção capitalista, em especial no período após a Segunda Guerra Mundial, impulsionou a urbanização e com isso, o surgimento de grandes centros urbanos em diversas partes do globo. Em parte, como adverte Davis (2006), este movimento migratório das zonas rurais para as zonas urbanas se deve tanto às políticas de desregulamentação agrícola e de disciplina financeira, impostas aos Estados por atores internacionais, quanto à transformação do espaço urbano em mercadoria ou item de consumo. Não se considera que a reprodução deste modelo, no qual o crescimento urbano é desordenado e o espaço urbano é reduzido a item de consumo, imprime no espaço, a mesma lógica de exclusão social do capitalismo. No século passado, o Brasil também viu sua população urbana crescer, em especial, a partir da década de 1970.

Do mesmo modo, o desenvolvimento da ciência naquele modelo possibilitou a ocorrência de danos com características diferentes daquelas habitualmente estudados. Uma sociedade que gera este tipo de dano é denominada de “sociedade de risco” (BECK, 1998), em que a produção social de riqueza é acompanhada pela produção social de riscos, refletindo a divisão social da riqueza no espaço.

Por outro lado, a Constituição Federal fornece os elementos para construir espaços urbanos mais igualitários e justos, ao determinar que os municípios executem políticas de desenvolvimento urbano com vistas à ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*, CF), e que a

propriedade deve atender à sua função social (art. 5º, inciso XXIII, CF). Em outras palavras, a propriedade (privada ou pública) deve atender à sua função social, consoante as exigências de ordenação das cidades expressas no plano diretor municipal (PDM), que é o instrumento municipal básico do planejamento urbano (art. 182, §2º, CF). Nesse passo, há uma sinergia entre planejamento urbano e ordenação da cidade com a definição função social da propriedade (FSP) constante no PDM, que pode ser útil para combater a forma como os riscos são repartidos, bem como para reduzir a sua produção.

Cientes da importância da definição da função social, indaga-se: existem elementos na conceituação da FSP, aptos a corroborar a necessária democratização do acesso ao solo urbano nos municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal e Santa Bárbara do Pará?

Este grupo de municípios concentra aproximadamente 28% da população e 31% da economia do Estado do Pará em 2.745 Km², resultando em densidade populacional de 767 hab/km² (IBGE, 2015). A concentração de pessoas num determinado espaço tende a intensificar os conflitos pelo uso do solo (VEIGA; VEIGA; MATTA, 2011).

Considerando a conexão entre a FSP e os mecanismos de democratização do acesso ao solo urbano, a hipótese é que quanto mais detalhada for a FSP, mais próximo de uma definição concreta de função social estará o PDM, e melhor será o controle do uso do solo. Para testá-la, verificar-se-á existência do conceito detalhado de FSP inseridos nos PDMs dos 5 municípios, bem como, a existência de parâmetros passíveis de garantia da função social estabelecida.

Utilizou-se de uma abordagem de natureza teórica e, como procedimento metodológico, de pesquisa bibliográfica, documental e descritiva, que usou como fonte primária os Planos Diretores dos municípios selecionados. Assim, o trabalho está dividido 4 em partes, além desta introdução e das referências. A seção seguinte apresenta a importância do planejamento numa sociedade que lida com riscos e da sua conexão com a FSP para o crescimento da população urbana. Na terceira seção são apresentados os materiais e métodos utilizados para avaliar os planos diretores dos municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal, Santa Bárbara do Pará. A quarta seção dispõe a discussão dos resultados e é seguida pelas considerações finais.

CRESCIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO NA SOCIEDADE DE RISCO: A CONSAGRAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.

O desenvolvimento da ciência e da tecnologia no modelo capitalista ensejou a ocorrência de danos com características diferentes daquelas habitualmente estudados. Para Beck (1998, p. 29), uma sociedade que produz este tipo de dano é denominada de “sociedade de risco”.

Quando se fala de risco, pode-se dizer que muitas sociedades já se preocupavam e tentavam evitá-los da maneira como era possível. Riscos como incêndios, inundações, guerra e morte são discutidos pelas mais variadas sociedades. A novidade da sociedade de risco reside nas características de formação e de consequências de novas espécies de danos. Nesta, a produção social de riqueza é acompanhada pela produção social de riscos, cuja dimensão é de difícil delimitação, fazendo com que as decisões sejam tomadas em condições de incerteza científica (BECK, 1998, p. 32-34).

Com a evolução do pensamento científico, passou-se ao estudo da causalidade racional, permitindo a prevenção de danos, mas à medida que a sociedade se desenvolveu, novos riscos apareceram e demonstraram que a fórmula inicial era muito simples quando confrontada com a realidade e com o progresso científico (HERMITTE, 2005, p. 12-13). Inundações, dano nuclear, poluição atmosférica, dentre outros riscos, ameaçam as sociedades contemporâneas.

Segundo Beck (1998, p. 34-70), pode-se perceber, dentre outras, que a divisão social dos riscos se dá de forma semelhante à divisão social da riqueza. As pessoas com menos recursos acabam mais expostas aos riscos (DIAS, 2012, p. 31-32), por possuírem menos recursos disponíveis para se defender. A esta situação, soma-se o processo desordenado de ocupação das cidades, que resultou na dificuldade em assegurar a todos os moradores de uma cidade o gozo de habitações dignas.

A responsabilidade pelo aumento da população urbana no século passado pode ser atribuída a vários fatores, alguns dos quais, merecem destaque, como o período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando há o início de uma nova fase do capitalismo, com a transnacionalização de pessoas, de serviços e de capital, minando as barreiras estatais contra interferências externas (ROCHA, 2008). Assim, o Estado tem dificuldade em executar um planejamento adequado do solo, na medida em que o modelo econômico determina, no espaço internacional, a localização de empresas, com a consequente oferta de empregos ou com a

diminuição de oportunidades de trabalho, sem considerar as particularidades locais ou a possibilidade de causar danos sociais (BAUMAN, 1999, p. 16-31).

A mobilidade dos fluxos econômicos, com a conseqüente liberdade conferida ao capital, desafia o planejamento urbano, que é local (BAUMAN, 1999), o que não deve ser deixado de lado como uma limitação à regulação do espaço, empreendida pelos PDMs, que, em alguns casos pode ser insuficiente para combater riscos e danos, ou ordenar o solo urbano.

Ocorre que o reconhecimento desta limitação não deve impedir a elaboração de propostas que dialoguem com as diversas áreas do conhecimento. Logo, o enfrentamento dos problemas decorrentes do capitalismo transnacional pressupõe um planejamento coordenado e de políticas públicas de desenvolvimento urbano, capazes de organizar o espaço coletivo, levando em consideração questões sociais, econômicas, territoriais e ambientais, para garantir qualidade de vida à população, antecipando eventuais riscos e danos.

Os centros urbanos, então, acabaram atraindo massas populacionais de áreas rurais, sob a égide, em particular, de políticas de desregulamentação agrícola e de disciplina financeira, determinadas aos Estados por entidades estrangeiras ou internacionais, que fizeram com que as regiões urbanas (supostamente) oferecessem melhores condições de vida do que zonas rurais. Como resultado, tem-se processo de ocupação desordenado, sem planejamento adequado, para que fosse possível suprir as necessidades de todos os habitantes da cidade. Esse movimento migratório é percebido no mundo todo em diferentes graus, incluindo o Brasil (DAVIS, 2006) que, como demonstra a Figura 1, é, atualmente, um país predominantemente urbano.

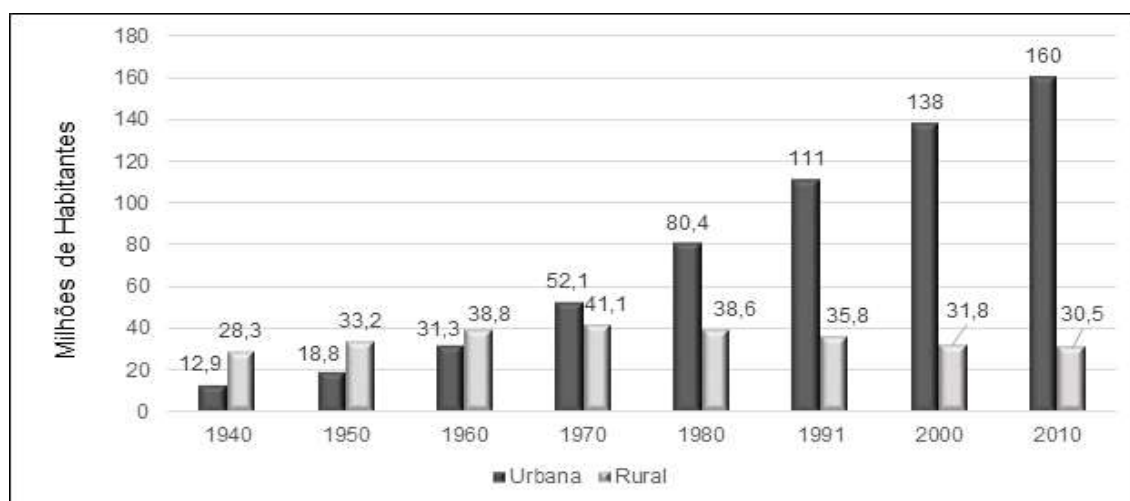


Figura 1. População residente, por situação do domicílio - Brasil 1940/2010
Fonte: IBGE, 2010.

Segundo Santos e Motta (2001), por volta da década de 1970, quando a população urbana supera a rural, é consolidada uma cultura de planejamento, que deu origem a uma série de planos de desenvolvimento, que geraram segregação espacial dentro das cidades, em que pessoas com menos recursos econômicos acabam ocupando áreas distantes das regiões centrais, que geralmente tem melhor infraestrutura urbana e provisão de equipamentos públicos.

Obviamente, que falar sobre ausência de planejamento urbano adequado, não se quer afirmar que não houve a execução de planos. Ao revés, um grande problema tem sido a forma como o planejamento tem sido implementado. Neste sentido, para Villaça (1999), no Brasil, de 1875 até 1930, há planos de “embelezamento urbano”, realizados pelas classes hegemônicas, para a partir de 1930, haver um uso ideológico do planejamento urbano, que apresenta objetivos, políticas e diretrizes, pois seus dispositivos são um conjunto de generalidades bem-intencionadas, ocultando os conflitos. Até que na década de 1990 se observa o início de um processo de politização do planejamento urbano, em que os problemas urbanos são questões que estão na pauta de movimentos populares (VILLAÇA, 1999).

Todavia, não se pode abrir mão do planejamento (MARICATO, 2011), pois ele é um cálculo (político, sem prescindir da técnica) que preside a ação, segundo diferentes horizontes de tempo, que também deve levar em consideração a mitigação de riscos. O planejamento, ao fazer um esforço de prognósticos, pode antecipar problemas e oferecer soluções (SOUZA, 2008, p. 47). Desta maneira, é viável planejar o espaço urbano de forma inclusiva e com vistas à redução de riscos.

Nesse passo, reconhecer a imprescindibilidade do planejamento exige que certos cuidados sejam tomados, para evitar que interesses hegemônicos de classes dominantes frustrem a sua execução. Para Milton Santos (2006, p. 42-59), o Estado é eficiente na proteção de direitos básicos liberais que beneficiam empresas ávidas a aplicar seu dinheiro onde for mais rentável e seguro, tendo em vista que estas valorizam diferentemente as localizações.

Em outras palavras, deve-se ter o cuidado para que o planejamento tenha o condão de mudar as cidades, em especial, pelas possibilidades existentes num sistema que reconhece a necessidade de discutir o espaço urbano em sua Lei Maior. Em consonância com a crítica referida acima (SANTOS, 2006), um sistema que proponha mudanças ao *status quo* terá mais dificuldade de ser implementado, do que um arcabouço normativo que proteja apenas direitos liberais tradicionais. Em certa medida, estes direitos liberais, como a propriedade privada, permite um processo de produção e circulação de mercadorias, cujo objetivo socialmente

aceito é o lucro. Este processo se expande afetando o espaço urbano (local de circulação de mercadorias) e, caso seja interrompido, impossibilita a busca pelo lucro (HARVEY, 2005).

Por isso, romper com a concepção tradicional em que o Estado deve proteger direitos liberais, em detrimento de investimentos sociais requer esforço. Nesse passo, o Estado termina por regular o espaço urbano de forma a atender diversos interesses, que nem sempre estão voltados para a melhoria da qualidade de vida de toda a população, sendo responsável por investir em infraestruturas para aumentar o dinamismo da economia de mercado, oferecer incentivos fiscais para atrair empresas e indústrias para geração de renda – mas, dificilmente, consegue ordenar a ocupação do espaço urbano de forma inclusiva (SANTOS, 2006; HARVEY, 2005), apesar da previsão legal de instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos com condições de organizar as cidades (VILLAÇA, 1999).

Por outro lado, a Constituição Federal trouxe um conjunto de disposições que ensejam expectativas de mudança, ao trazer disposições gerais sobre Política Urbana, complementadas pela Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e exigir a instituição do PDM em algumas circunstâncias, como quando os municípios contam com de 20.0000 habitantes¹.

O PDM estabelece objetivos a serem atingidos na ordenação do território municipal e as atividades a serem executadas, fixando diretrizes para o desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de seus habitantes. A elaboração do PDM é condição *sine qua non* para o município dispor sobre a política de desenvolvimento e de expansão urbana e utilizar instrumentos legais previstos na Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

O plano é um instrumento, por intermédio do qual, o Poder Público municipal estabelece as regras para o adequado controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII c/c art. 182, § 1º, CF), considerando o território do município como um todo (art. 40, § 2º, da Lei Federal 10.257/2001). Ou seja, o PDM serve de guia para implementar políticas urbanas, que se bem planejadas, podem mitigar riscos e promover a qualidade de vida da população.

Nesse diapasão, a Lei Maior também vincula a propriedade com o cumprimento de sua função social (art. 5º, inciso XII e XIII) e o art. 182, § 2º, CF dispõe que a propriedade urbana

¹ De acordo com o art. 41, *caput* e incisos, da Lei Federal 10.257/2001, o PDM é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no PDM.

O ordenamento jurídico brasileiro, ao traçar suas diretrizes constitucionais para a Política Urbana, define como ponto essencial garantir o cumprimento da FSP, e aponta como meio para atingir esta meta o PDM, cuja exigência irá indicar como será exercido o direito individual de propriedade e, em caso de descumprimento, possibilitará a aplicação do parcelamento ou da edificação compulsórios e, caso estas medidas sejam infrutíferas, a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana.

Por isso, a FSP guarda intrínseca relação com o planejamento urbano e a sua utilização possui condições de modificar as cidades, ao permitir a gestão do território e a implementação de um ordenamento com vistas à redução de riscos, bem como ao romper com visão da propriedade como direito absoluto, desprovido de responsabilidades para com a coletividade

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A Carta Magna positivou a união indissociável entre a propriedade e a sua função social (art. 5º, incisos XXII e XXIII, CF), enquanto direito e dever fundamental, como dispõe o seu Título II c/c seu Capítulo I. Segue no mesmo sentido, ao reconhecer, a FSP como princípio da ordem econômica (art. 170, inciso III, CF).

Nesse mesmo contexto, a FSP deve ser levada em consideração quando os municípios, mediante lei específica para área incluída no PDM, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182, §4º, incisos I, II e III, CF).

Portanto, na atual ordem jurídico-constitucional, a FSP é parte integrante do conteúdo da propriedade privada (e pública). O arcabouço jurídico consolida a noção de que a propriedade não é reduzida apenas aos interesses individuais, devendo atentar para o interesse público, definido legalmente. De maneira geral, pode-se dizer que a FSP, permeada pelo ideário de democratização do acesso ao solo, traz consigo a vedação ao proprietário de exercer determinadas condutas e o dever do proprietário de cumprir com certas obrigações.

No primeiro caso, cita-se a título de ilustração o caso da proibição de construir em determinado percentual da área, respeitando a taxa de permeabilização. Quanto ao segundo caso, a função social reclama regras impositivas, como o dever de construir ou aproveitar

adequadamente a propriedade urbana, sob pena de parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo ou desapropriação. Tendo por fio condutor que a FSP deve ser fixada no PDM (art. 182, §2º, CF), é cediço que a sua definição, com parâmetros específicos, deverá guardar consonância com o município ao qual se destina, na medida em que expressará as exigências fundamentais de ordenação do solo da cidade.

A Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) corrobora este entendimento ao afirmar, em seu art. 39, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Por conseguinte, o PDM deve prever parâmetros próprios que ensejem a verificação do respeito à FSP.

MATERIAIS E MÉTODOS

A densidade populacional foi utilizada como *proxy* da intensidade local de conflitos por terra nos municípios do estado do Pará. É possível que a concorrência por espaços, urbanos e rurais, seja intensificada a medida que a população se eleva, ainda que existam conflitos em cidades com menor densidade. Desse modo, a ordenação das densidades dos municípios do Pará permite visualizar aqueles que possuem maior quantidade de habitantes por quilômetro quadrado, indicando potencial de conflitos superiores aos demais espaços municipais.

A partir da densidade municipal calculada para o ano de 2013, por meio dos dados de área territorial total e população fornecidos pelo IBGE (2016), observa-se que a Região Metropolitana de Belém (RMB) possui densidade populacional de 661,92 hab/km², a colocando como o quarto espaço de maior densidade no estado do Pará, atrás dos municípios de Ananindeua, Belém e Marituba, respectivamente.

Criada pela Lei Complementar Federal nº 14/73, abrangendo somente os municípios de Belém e Ananindeua, a RMB teve sua área territorial alterada pelas Leis Complementares Estaduais nº 27/1995, que incluiu os municípios de Marituba, Benevides, Santa Izabel do Pará e Santa Barbará, e 76/2011 que abrangeu o município de Castanhal. Observa-se na Tabela 1 que estes sete municípios estão entre as doze maiores densidades populacionais registradas para o estado, ocupando as cinco primeiras colocações, além da décima e da décima segunda.

Tabela 1. Municípios com Maior Densidade Populacional no Pará, 2013.

Município	RMB	Densidade (habitantes/km ²)
Ananindeua	Sim	2.593,72

Belém	Sim	1.345,90
Marituba	Sim	1.138,09
Benevides	Sim	298,74
Castanhal	Sim	178,75
Salinópolis	-	162,16
Capanema	-	106,55
Vigia	-	92,85
Abaetetuba	-	91,45
Santa Isabel do Pará	Sim	89,14
Barcarena	-	83,91
Santa Bárbara do Pará	Sim	67,36
Total		351,80

Fonte: IBGE, 2016.

Entende-se que a pressão por espaço nos cinco municípios de maior densidade tende a impor o deslocamento para municípios vizinhos, resultando, no longo prazo, em elevação da densidade destes. Isto posto, os municípios que compõem a RMB se apresentariam como objeto qualificado para o objetivo deste trabalho. A análise do Plano Diretor Municipal permitirá conhecer os mecanismos utilizados pelos municípios, e preconizados pela Constituição Federal, para auxiliar a conformação de interesses distintos e intensificados pela elevada densidade.

Prezando pelo princípio da transparência, optou-se pelo acesso facilitado dos PDM por meio digital e disponibilidade na rede mundial de computadores. Dessa forma, os planos diretores de Marituba e Santa Izabel do Pará não estão disponíveis *on-line*, dificultando o acesso, por parte da população municipal e regional. Por este motivo, o presente trabalho teve esforços concentrados nos municípios de Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal e Santa Bárbara do Pará.

A análise da aplicação da FSP nestes municípios, será feita por meio da análise dos Planos Diretores Municipais. Estes são estabelecidos por lei e devem considerar as características locais e regionais, neste sentido, podem utilizar conceitos e mecanismos de execução e controle distintos. Desta feita, os elementos que permitam a definição da FSP, ainda que respeitem as leis federais, se apresentariam de forma distinta. A partir da identificação destes elementos, seria possível constatar a efetividade do Plano Diretor em corroborar a necessária democratização do acesso ao solo urbano nos municípios, a partir dos seguintes indicadores, como parâmetros específicos para a salvaguarda da FSP:

1. A presença de um zoneamento com parâmetros diferentes por região, a demonstrar que o plano definiu a FSP consoante as necessidades e os interesses de cada região, de

forma individualizada, com demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social ou de Interesse Ambiental, definindo o uso do solo, dentre outros elementos;

2. A presença de coeficiente de aproveitamento mínimo ², pelo menos, podendo prever também o coeficiente máximo, pois serve de critério para utilizar os instrumentos urbanísticos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;
3. A presença de critérios como taxa de permeabilização³, de gabarito de altura⁴, de afastamento⁵ e de taxa de ocupação⁶, pois envolvem, dentre outras, questões urbanísticas relacionadas ao conforto ambiental, adensamento populacional, segurança.

Estes são os parâmetros urbanísticos encontrados na legislação, relacionados à FSP e que trazem certa objetividade na aferição de seu cumprimento, quando da análise de um caso concreto. Porém, alguns cuidados são devidos. Como ensinam Gonçalves e Rezende (2014), ao tratar da adoção de critérios objetivos para aferição do cumprimento da FSP, há que se reconhecer que este é um conceito complexo e que eventuais reduções, com adoção de fórmulas matemáticas, podem levar a injustiças.

Logo, é necessário tomar cuidado na seleção de critérios, mas, ao mesmo tempo, a sua adoção é importante para assegurar o cumprimento da norma que tem por escopo transformar o espaço urbano. A título de ilustração, Schweigert (2013), analisa o desenvolvimento de políticas urbanas que protegem bens naturais, a partir de um caso concreto em São Paulo. Nesse passo, utiliza como um de seus critérios de exame os índices de permeabilidade do solo, visto que em seu estudo há uma relação entre o planejamento urbano e sustentabilidade ambiental.

Para fins deste trabalho, o coeficiente de aproveitamento mínimo é o que se destaca entre as três proposições, pois está ligado à utilização dos instrumentos constitucionais, que

² O coeficiente de aproveitamento diz respeito à relação entre área construída e área do terreno. Logo, o coeficiente de aproveitamento mínimo estabelece a área mínima a ser construída no lote para que não seja considerado subutilizado (art. 136, §2º, PDM de Belém, Lei municipal nº 8.655/08), enquanto o coeficiente de aproveitamento máximo estabelece a área máxima a ser construída no lote (art. 136, §3º, Lei municipal de Belém nº 8.655/08).

³ Taxa de permeabilização é a proporção de áreas livres privadas, sem nenhum tipo de pavimentação, em relação à área do terreno (art. 138, Lei municipal de Belém nº 8.655/08).

⁴ Gabarito de altura é o número máximo de pavimentos permitido (art. 137, Lei municipal de Belém nº 8.655/08).

⁵ Afastamentos são as dimensões e relações de distância entre a edificação e as divisas de terreno.

⁶ Taxa de ocupação é um percentual expresso pela relação entre a área de projeção da edificação sobre o plano horizontal e a área do lote (art. 140, Lei municipal de Belém nº 8.655/08).

podem chegar até a desapropriação por descumprimento da FSP, traduzindo assim, o combate à especulação imobiliária, ao exigir que o imóvel seja utilizado adequadamente. Por outro lado, a presença de um zoneamento com diferentes parâmetros urbanísticos de ocupação do solo urbano ofereceria uma grande contribuição no combate aos riscos, por disciplinar espacialmente o uso do solo, dividindo a cidades em regiões. Todavia, pode estar ausente em municípios pequenos, sem que isso implique na ausência da noção da FSP, ou até mesmo na existência de políticas públicas que combatam riscos ou visem ampliar a resiliência da cidade e/ou comunidades a danos.

A FSP deve refletir a articulação entre os problemas, as necessidades e os desafios que uma cidade possui, e pode ser encadeada com outros parâmetros ou instrumentos legais. Portanto, não se deve olvidar que é possível apresentar outras variáveis de análise, para mensurar a viabilidade de aplicação da FSP. Esta seleção é para contribuir no sentido de pensar nos municípios selecionados, localizados na Amazônia, como um conjunto heterogêneo de cidades, nas quais é possível encontrar algumas semelhanças, mas principalmente diferenças, a serem expressas na elaboração de seus planos de desenvolvimento urbano.

Ou seja, para os fins da presente pesquisa, o critério norteador da presença de parâmetros específicos na concepção da FSP é a existência de coeficiente de aproveitamento mínimo no PDM, seja no corpo da lei em si, seja em quadros ou anexos do diploma legal. Não se trata, portanto, de pesquisa empírica para analisar se está ocorrendo efetivo controle do uso do solo, mas de constatar se houve avanço em conceituar qual a FSP no PDM, por meio de sua definição subjetiva e objetiva.

Portanto, todas as conclusões da pesquisa serão restritas a estes pontos, sem pretensões de generalizações ou de confirmação empírica. Os PDMs serão avaliados por esse viés, de identificar se há o conceito de FSP e se os coeficientes de aproveitamento estão presentes.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, até 1995, a RMB era constituída por Belém e Ananindeua. Com a finalidade de reforçar a presença do Poder Público na Amazônia, novos municípios foram criados, em especial na década de 1990, descentralizando a gestão pública e ensejando novos canais de para formulação de políticas públicas, o que terminou por ampliar a RMB até a configuração atual (CARDOSO *et al*, 2006, p. 142-145). Devido à sua localização geográfica, Belém teve papel relevante na ocupação do território amazônico. Na década de 1960 há um

processo de urbanização desencadeado por políticas federais, que vai, ao longo das décadas seguintes, transformando Belém em uma metrópole (TRINDADE JUNIOR, 2000).

Embora os municípios selecionados façam parte da RMB, a análise do PDM demanda maior atenção as especificidades municipais, pois são estas que possibilitam a conformação de regras a serem cumpridas conforme os conflitos locais. A Tabela 2 apresenta informações socioeconômicas sobre os municípios em estudo, assim como as leis municipais que estabelecem cada plano diretor.

Tabela 2. Informações Socioeconômicas dos Municípios Selecionados, 2010.

Município	Plano Diretor	Pop.	Área (km ²)	Densidade (hab/km ²)	PIB ¹ (Mil reais)	PIB <i>per capita</i>	IDHm ³
Ananindeua	2.237/06	493.976	190,451	2.594	3.672.050	7.780	0,72
Belém	8.655/08	1.425.922	1059,458	1.346	17.998.495	12.917	0,75
Benevides	1.031/06	56.112	187,826	299	599.682	11.610	0,67
Castanhal	015/06	183.917	1028,889	179	1.450.441	8.377	0,67
Santa Barbara do Pará	1.436/07	18.736	278,154	67	67.085	3.914	0,63
Total	-	2.178.663	2745	794	23.787.754	10.919	-

¹PIB a Preços Correntes; ²Índice de Desenvolvimento Humano municipal

Fonte: IBGE, 2015

Em conjunto, os cinco municípios apresentam densidade de 794 hab/km², valor superior aquele registrado a RMB. A relação entre o tamanho dos territórios e a população confirma a tendência por maior concorrência pelo solo. Os municípios de Belém e Castanhal, por exemplo, se situam em territórios de tamanhos semelhantes, porém a densidade do primeiro é seis vezes maior, diferença justificada pelo total de habitantes. Outra constatação possível é feita quanto ao município de Ananindeua, que possui a maior densidade entre os espaços municipais em estudo e a capital paraense. Embora possua densidade superior em 93%, Ananindeua é sitiada por população equivalente a um terço do total de habitantes de Belém, a densidade superior se justifica pelo tamanho do município, cerca de 190 km².

Os municípios se responsabilizaram por 19,66% de toda a produção gerada em 2013 no estado do Pará, a capital merece destaque por responder por 15% do montante estadual. Entretanto, somente os municípios de Benevides e Belém ultrapassaram o PIB *per capita* médio do estado de R\$ 11.275,51. Segundo PNUD (2014), o IDH de Ananindeua e de Belém os colocam com elevado desenvolvimento, enquanto os demais são de desenvolvimento médio.

O elevado grau de desenvolvimento de Ananindeua e Belém potencializa a influência socioeconômica que exercem sobre a região metropolitana. Esta influência caracteriza os

municípios como potenciais polos de desenvolvimento regional. Conforme Haddad (1989) uma das principais características de polos regionais é o maior peso do setor de serviços sobre a formação do Produto Interno Bruto local e regional, pois indica concentração de pessoas suficiente para que o produto gerado por este setor seja mais relevante, para geração de emprego e renda, que a indústria e a agropecuária. A Tabela 3 dispõe a participação dos setores sobre a formação do PIB municipal.

Tabela 3. Participação dos Setores na Formação do PIB dos Municípios Seleccionados, 2013*

Municípios	Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração Pública¹	Impostos
Ananindeua	0,30	16,42	50,69	19,75	12,88
Belém	0,24	14,96	55,79	13,56	15,44
Benevides	1,24	37,52	26,40	14,45	20,39
Castanhal	4,11	14,81	49,17	17,98	13,93
Santa Bárbara do Pará	7,11	22,33	19,98	44,48	6,10

*Em porcentagem. ¹ Administração pública, saúde e educação públicas e seguridade social
Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do IBGE (2016).

Observa-se que a produção do setor de serviços representa, aproximadamente, 50% do PIB em Belém, Ananindeua e Castanhal, todavia, analisando-se o montante produzido regionalmente, a oferta de serviços da capital paraense concentra 39,13% da produção total dos municípios analisados, ao passo que os serviços de Castanhal, onde o comércio é representativo, contribui com 3,7% e Ananindeua entrega 7,6%. Como afirma Richardson (1973), a oferta de serviços está diretamente relacionada a aglomeração de pessoas em um município e sua relação com os mercados adjacentes. À vista disso, a Tabela 3 revela que a produção industrial apresenta maior relevância para a formação do PIB municipal em Benevides (37,52%), enquanto a agropecuária possui maior relevância em Castanhal (4,11%) e Santa Bárbara do Pará (7,11%). Assim, ainda que a capital concentre a maior produção total e industrial, é no setor de serviços que sua pujança se faz mais presente, fato que a consolidaria como um polo.

Situada às margens da BR-316, principal via de acesso aos municípios da RMB, Castanhal é o município mais distante da capital e se localiza a cerca de 80km de Ananindeua e Belém. Esta distância permite alto fluxo intraurbano. Conforme Haddad (1989) e Richardson (1973), o município estaria próximo o suficiente para usufruir das forças aglomerativas que potencializam ganhos financeiros e longe o suficiente da influência das forças de desaglomeração que podem anular os ganhos oriundos da aglomeração produtiva.

Neste sentido, recentemente, tem sido desenvolvida uma política de incentivos fiscais para instalação de indústrias no município de Castanhal, a reforçar a importância do planejamento com políticas públicas voltadas para a infraestrutura urbana (BAHIA; GARVÃO, 2015).

De modo semelhante, Ananindeua, também adotou uma política de incentivos fiscais para criar um polo industrial, apesar de sua economia depender mais da atividade de serviços do que da industrial, em menor escala, da agropecuária, mas não houve um acompanhamento de investimentos sociais pelo município (ARAÚJO, 2012).

Ao estudar os municípios da RMB, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015) conclui que a gestão metropolitana desta região ainda está em consolidação, pois ainda necessita institucionalizar sua organização e carece de políticas públicas com esta finalidade. O que corrobora a relevância de se definir de forma objetiva instrumentos de aferição do cumprimento da FSP.

É necessário ter em mente que estas ações estatais para geração de renda tendem a atrair massas populacionais em busca de emprego, mas não são acompanhadas de ações voltadas para a organização do espaço urbano em prol de todos, gerando exclusão socioespacial (DAVIS, 2006). O que não deixa de ser contraditório: um dos motivos para criar novas municipalidades foi permitir a formação e implementação de políticas públicas e o que se nota é a falta de investimento público (CARDOSO *et al*, 2006), acompanhada de incentivos públicas para explorar recursos naturais na Amazônia.

Tendo em vista que todos os planos foram publicados após o advento do Estatuto da Cidade, sendo que a maior parte dos planos diretores foi publicada em 2006, a exceção das leis publicadas em 2008 para o PDM de Belém e em 2007 para o PDM de Santa Bárbara do Pará, é interessante identificar até que ponto estes planos conseguem responder às críticas feitas à atuação estatal (DAVIS, 2006; SANTOS, 2006), definindo de forma precisa FSP, para assegurar a democratização do acesso ao solo, rompendo com a visão de propriedade como um direito absoluto.

Conforme descrito até aqui, a definição conceitual e o estabelecimento de parâmetros relativos a FSP são essenciais para garantia do acesso ao solo urbano, o que não garante a execução ou fiscalização da função social. Os parâmetros sem uma formulação ou enunciado como base se tornam imprecisos e passíveis de manipulação por interesses distintos. Somente a presença de uma concepção forte e de parâmetros concisos é que o solo urbano pode ser utilizado de forma justa.

Neste sentido, procurou-se identificar a existência e a profundidade do conceito presente nos PDMs em estudo e a existência de parâmetros que permitam definir se o uso do

solo está cumprindo sua função social. Dentre os municípios estudados somente o PDM de Castanhal não apresenta a caracterização para a FSP. A Lei 015/06 que institui o PDM define a função social da cidade em seu art. 6º:

Art. 6 A execução da política urbana deverá garantir as funções sociais da cidade, objetivando o bem-estar de seus habitantes, o acesso aos bens e serviços urbanos, assegurando as condições de vida e moradia compatíveis com o estágio de desenvolvimento do município, em conformidade com a Constituição Federal, o Código Civil Brasileiro, o Estatuto da Cidade, e a Lei Orgânica Municipal (CASTANHAL, 2006).

Embora seja claro quanto a promover o bem-estar e o acesso aos bens e serviços públicos de seus cidadãos, o PDM não define como deve ser realizado o uso do solo urbano, deixando possíveis parâmetros e instrumentos de punição dependente das opiniões dos agentes envolvidos, ao menos até que lei específica seja publicada.

O PDM de Ananindeua, instituído pela Lei nº 2.237/06, sendo contemplado com uma definição em seu art. 5º em que afirma que a FSP está condicionada à função social da cidade e às diretrizes do desenvolvimento municipal. O artigo imediatamente anterior define a função social da cidade da seguinte forma:

Art. 4 - As funções sociais da cidade são compreendidas como direito de todo cidadão do acesso à moradia, ao transporte público, mobilidade, saneamento básico, energia elétrica, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, segurança, acesso aos espaços e equipamentos públicos, preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural (ANANINDEUA, 2006).

A redação continua (no art. 6º) estabelecendo que as diretrizes da política urbana devem ser pautadas na ordenação do crescimento da cidade, contenção de excessiva concentração urbana, adensamento condicionado e adequado à disponibilidade de infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários, promoção da urbanização. A definição, portanto, se baseia no planejamento da expansão urbana, evitando a excessiva concentração e direcionando o adensamento populacional conforme a disponibilidade de infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários.

Em Benevides, a FSP é apresentada no art. 2º da Lei nº 1.031/06, que institui o PDM, em que a propriedade urbana deve atender as necessidades dos cidadãos. Embora estabeleça algumas diretrizes sobre o que deve ser entendido como “necessidade dos cidadãos”, a FSP neste PDM pode ser rotulada como genérica, por não apresentar as diretrizes diretamente relacionada com o acesso ao solo urbano e com o ordenamento do crescimento da cidade evitando a concentração imobiliária excessiva. O art. 2 do PDM de Benevides dispõe:

Art. 2 A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende simultaneamente as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, a justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e desenvolvimento econômico, a compatibilidade no uso da propriedade com a infraestrutura

existente, com os equipamentos e serviços públicos disponíveis, com a preservação da qualidade do ambiente urbano e rural e compatibilizando o uso da propriedade com a segurança, o bem-estar e a saúde de seus usuários e vizinhos de forma a contribuir para a sustentabilidade socioambiental (BENEVIDES, 2006).

A Lei Complementar nº 1.436/07 que institui o PDM de Santa Bárbara do Pará inclui a FSP como um dos 5 princípios básicos da política de desenvolvimento urbano e ordenamento urbano. Em síntese, vincula a definição de FSP ao cumprimento das diretrizes estabelecidas nos eixos estratégicos e no ordenamento territorial estabelecidos no próprio plano. A redação do segundo parágrafo do art. 2º dispõe o seguinte:

Art. 2, § 2º A propriedade cumpre sua função social, conforme diretrizes estabelecidas nos eixos estratégicos e no ordenamento territorial, quando for utilizada para habitação, para atividades econômicas geradoras de emprego e renda, para proteção do meio ambiente e para preservação do patrimônio cultural (SANTA BÁRBARA DO PARÁ, 2007).

O art. 6º desta mesma Lei, estabelece 5 eixos estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico municipal, a saber, a integração regional, a potencialização do lazer e da cultura, a salubridade ambiental e a melhoria da malha viária e da mobilidade urbana, a quantificação da moradia da população de baixa renda e do atendimento de serviços públicos.

Na capital do Estado o PDM foi instituído pela Lei nº 8.655/08, em que a FSP é apresentada como um dos princípios fundamentais para a execução da política urbana. Este princípio é definido pelo art. 3º, segundo a forma de uso do solo, se para habitação, e neste quesito, habitação de interesse social, se para atividades econômicas que contribuam para o desenvolvimento da cidade, se para preservação ambiental ou do patrimônio histórico e cultural e ainda para preservação da seguridade.

Em seu Parágrafo Único, do art. 3º da referida Lei dispõe:

Art.3, Parágrafo único. Para garantir a função social da propriedade urbana, o uso e a ocupação do solo deverão ser compatíveis com a oferta de infraestrutura, saneamento e serviços públicos e comunitários, e levar em conta o respeito ao direito de vizinhança, a segurança do patrimônio público e privado, a preservação e recuperação do ambiente natural e construído (BELÉM, 2008).

Em síntese, dos 5 municípios em estudo somente Castanhal não apresenta algum tipo de elemento para a FSP, enquanto o PDM de Benevides o define de forma genérica e Ananindeua remete ao conceito de função social da cidade. Somente os Planos de Belém e Santa Bárbara do Pará conceituam a função social que deve ser seguida pela propriedade urbana, de forma satisfatória. Esta inferência significa apenas a existência de diretrizes, resta agora a identificação da existência de parâmetros de execução e controle destas diretrizes.

Conforme explicitado nas seções anteriores, para identificação de definição mais concreta da FSP nos Planos analisados, além da presença de um conceito, observou-se a

existência de coeficientes de aproveitamento do solo urbano estabelecidos pelas diversas áreas contidas na zona urbana. Levantamento referente aos cinco municípios pode ser observado na Tabela 4, em que o “sim” significa que o PDM cita e regulamenta o objeto em questão, o “não” significa que o PDM somente cita e prevê lei específica para regulamentar o objeto.

Tabela 4. Parâmetros de Controle da Função Social da Propriedade nos Planos Analisados

Municípios	Conceito de FSP	Coeficiente de Aproveitamento		
		Mínimo	Máximo	Por Zona
Ananindeua	Sim	Não	Não	Não
Belém	Sim	Sim	Sim	Sim
Benevides	Sim	Sim	Sim	Sim
Castanhal	Não	Não	Não	Não
Santa Barbara do Pará	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PDM analisados.

A maior parte dos PDM analisados não apresentam todos os coeficientes de aproveitamento do solo, somente Belém e Benevides estabeleceram coeficientes mínimos em seus planos. Observa-se que somente nas leis de Belém e Benevides o aproveitamento do solo é diferenciado de acordo com a zona em que este se encontra no perímetro urbano.

Em Castanhal não se observa o estabelecimento dos coeficientes mínimos e máximos, gerais e nem por zona, o que está disposto no documento trata-se do Índice de Aproveitamento Referencial (IAR), a ser disciplinado por lei específica (art. 176, PDM de Castanhal).

O PDM de Belém estabelece em seu art.136, §4º os coeficientes de cada uma das sete Zonas de Ambiente Urbano (ZAU) e no parágrafo seguinte, prevê a publicação de lei específica para instituir o coeficiente de aproveitamento básico. No anexo XI do PDM de Belém há o estabelecimento do coeficiente máximo, dividido por categoria de uso e região.

Em Benevides o PDM, por meio de art. 17, divide a Macrozona Urbana em Zona Central, Zona Intermediária e Zona de Expansão, deixando claro os indicadores de aproveitamento mínimo e máximo em cada zona. O PDM de Ananindeua prevê a publicação de Lei municipal específica e o Plano de Santa Bárbara do Pará não prevê nenhuma lei posterior.

Com fulcro nestes dados é possível responder a problemática apresentada na parte introdutória, sobre a viabilidade de identificar elementos na definição da FSP, aptos a corroborar a necessária democratização do acesso ao solo urbano nos municípios de Belém, Ananindeua, Castanhal, Benevides e Santa Bárbara do Pará.

A exceção do PDM de Castanhal, todos os outros possuem alguma definição conceitual relativa a FSP, ainda que de forma genérica como feito em Benevides. No entanto, nem todos estabeleceram, claramente, os coeficientes mínimos considerando as especificidades presentes em cada área da zona urbana. Estes coeficientes mínimos de aproveitamento servem para estabelecer um padrão mínimo de ocupação do solo urbano, conferindo densidade à FSP e ao ideário de reforma urbana e de combate à especulação imobiliária.

Logo, os resultados tendem a confirmar a crítica de Villaça (1999, p. 221) de que os planos apresentam um conjunto de generalidades e de boas intenções, sem a pretensão de serem operacionalizados, ocultando conflitos pelo espaço urbano.

É interessante notar que alguns municípios adotaram estratégias para atrair empresas, capital e gerar renda, com a concessão de incentivos fiscais e abrindo mão de receita pública, como Ananindeua e Castanhal (BAHIA; GARVÃO, 2015; ARAÚJO, 2012), mas pouco se fez para dotar os PDMs de mecanismos de aferição da FSP, corroborando os ensinamentos de Harvey (2005) e Santos (2006), de que o Estado atua com mais afinco em áreas que ensejem a reprodução do capital e a proteção de direitos liberais, do que para gerar inclusão social. O que é um problema, tendo em vistas que foi esse modelo que gerou riscos (BECK, 1998).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos últimos trinta anos um conjunto de normas foram elaboradas, lastreadas num discurso de promoção de qualidade de vida, de implementação do desenvolvimento urbano e de mudança no planejamento das cidades. Mas questiona-se, entretanto, até que ponto este arcabouço legal será efetivo?

O resultado mostra que permanece certa distância entre o disposto na Constituição e na Lei Federal 10.257/2001 em relação aos PDMs estudados. A exceção do Plano Diretor de Castanhal, todos os demais trazem alguma definição de Função Social da Propriedade, ainda que generalizada. São designações que precisam de maiores especificações para guiarem a atuação do Poder Público e dos atores da sociedade. Declarações gerais, por vezes, escodem as lutas travadas no espaço urbano. Sem esquecer que por serem gerais, dificilmente conseguirão orientar políticas para redução de riscos e aumento da resiliência das cidades.

É preciso tirar o Poder Público municipal de sua zona de leniência, nos casos em que não adota uma definição da FSP ou que o faz de forma geral, sem especificidades. Estes municípios não se utilizaram de todo o potencial normativo, latente em seu PDM ou na Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), para a efetivação de espaços urbanos dignos para

todos, sem reforçar a exclusão ou intensificar riscos. Com efeito, é preciso concordar com as críticas (SANTOS, 2006; HARVEY, 2005) que questionam a possibilidade de execução de planos que contrariem interesses hegemônicos.

Este trabalho pretendeu contribuir no sentido de pensar nos municípios selecionados, localizados na Amazônia, como um conjunto heterogêneo de cidades, nas quais as diferenças deveriam ser visualizadas em seus planos de desenvolvimento urbano. Tal pretensão permite considerar que a limitação da pesquisa, que utilizou apenas um requisito (coeficiente mínimo de aproveitamento do solo) não reduza a complexidade das cidades selecionadas a fórmulas matemáticas, mas antes tome as indagações iniciais e estas conclusões como pontos de partida para incursões posteriores. Novas indagações, envolvendo outras localidades, outros critérios, ou ainda, com outras metodologias para perscrutar como os planos diretores estão sendo elaborados e aplicados são necessárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANANINDEUA, *Lei municipal nº 2.237 de 06 de outubro de 2006*. Disponível em: <<http://www.seidurb.pa.gov.br/pdm/anandindeua/>>. Acesso em 20/07/2016.

ARAÚJO, Francisco Sergio Silva. Breve análise de trinta anos do Distrito Industrial de Ananindeua/PA no contexto econômico local: 1979-2009. In: *Anais do VII Congresso Norte Nordeste de Pesquisa e Inovação - VII CONNEPI*, v. VII, Palmas, 2012.

BAHIA, Maria Lúcia; GARVÃO, Rodrigo Fraga. Castanhal-PA: um estudo avaliativo da cidade modelo no nordeste paraense. *Cairu em Revista*. Jun/Jul 2015, Ano 04, nº 06, p. 35-46, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Trad. de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

BECKER, Bertha. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BELÉM. *Lei municipal nº 8.655 de 30 de julho de 2008*. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em 20/07/2016.

BENEVIDES. *Lei municipal nº 1.031 de 11 de outubro de 2006*. Disponível em: <<http://www.seidurb.pa.gov.br/pdm/benevides/>>. Acesso em 20/07/2016.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 20/07/2016.

CARDOSO, Ana Claudia; LIMA, José Júlio; SENA, Lucinda Freitas; SANTOS, Ricardo; CRUZ, Sandra Helena. A estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Belém: de 1990 a 2000. *Novos Cadernos NAEA*, v. 10, n.1, p. 143-183, dez. 2006.

CASTANHAL. *Lei municipal nº 15 de 04 de outubro de 2006*. Disponível em: <<http://www.sedurb.pa.gov.br/pdm/castanhall/>>. Acesso em 20/07/2016.

COSTA, Eduardo José Monteiro. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do estado do Pará. *Revista Desenvolvimento Regional em Debate*, São Paulo, ano 1, n. 1, dez. 2012.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Trad. de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. *Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios*. Curitiba: Juruá, 2012.

GONÇALVES, Daniela Oliveira. REZENDE, Élcio Nacur. Função Socioambiental da propriedade: A busca por uma determinação pragmática de aferição de cumprimento. *Revista Direito e Justiça*, v. 13, nº22, p. 133-154, abri. 2014.

HADDAD, Paulo R (org.) *Economia Regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução Carlos Szlak. Coordenação Antônio Carlos Robert Moraes. São Paulo: Annablume, 2005.

HERMITTE, Marie-Angèle. Os fundamentos jurídicos da sociedade de risco – uma análise de U. Beck. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.) *Governo dos riscos*. Rede Latino-Americana-Europeia sobre Governo dos Riscos. Brasília, 2005, p. 11-40.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 08 de julho de 2016.

_____. Produto Interno Bruto dos Municípios. *Série Relatórios Metodológicos*. V. 29. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=46>. Acesso em: 21 de julho de 2016.

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório de pesquisa – Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: Arranjos institucionais – Região metropolitana de Belém*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

MARICATO, Ermínia. Planejamento para a crise urbana no Brasil. In: _____. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014*. PNUD. Nova York, 2014.

RICHARDSON, Henry W. *Elementos de Economia Regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

ROCHA, Luiz Alberto G. S. *Estado, democracia e globalização*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTA BARBARA DO PARÁ, *Lei Complementar municipal nº 1.436 de 27 de julho de 2007*. Disponível em: <http://www.seidurb.pa.gov.br/pdm/santa_barbara/>. Acesso em 20/07/2016.

SANTOS, Alexandre Mello; MOTTA, Athayde. Desafios para a sustentabilidade no espaço urbano brasileiro. In: GRAZIA, Grazia de; QUEIROZ, Lêda Lucia de; MOTTA, Athayde; SANTOS, Alexandre Mello. *O desafio da sustentabilidade urbana*. Rio de Janeiro: Projeto Sustentável: FASE, 2001, p. 83-111.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SCHWEIGERT, Laudelino Roberto. *Sustentabilidade ambiental da cidade: da formação do conceito às políticas urbanas*. 2013. 109 p. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro. A natureza da urbanização na Amazônia e sua expressão metropolitana. *Geografares*, Vitória, v. 1, n.1, p. 117-129, 2000.

VEIGA, Artur José; VEIGA, Daniela Andrade; MATTA, Jana Maruska Buuda. Densidade demográfica como instrumento de planejamento urbano: um estudo de caso sobre Vitória da Conquista - BA. *Anais do Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia*, v. 1, 2011 p. 1-15.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP; FUPAM, 1999, p. 169-244.