



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 129

**A AÇÃO DO ESTADO NO AMBIENTE URBANO: OS
INSTRUMENTOS LEGAIS QUANTO AO ORDENAMENTO
DOS ESPAÇOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE BELÉM**

Cybelle Salvador Miranda

Belém, Janeiro de 2000

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Cristovam Wanderley Picanço Diniz

Vice-reitor

Telma de Carvalho Lobo

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Edna Maria Ramos de Castro

Diretor Adjunto

Marília Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Gutemberg Armando Diniz Guerra

Índio Campos

Marília Emmi

Sector de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 129

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

A AÇÃO DO ESTADO NO AMBIENTE URBANO: OS INSTRUMENTOS LEGAIS QUANTO AO ORDENAMENTO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE BELÉM¹

Cybelle Salvador Miranda²

Resumo:

Nossa intenção neste artigo é escrutinar mais detalhadamente as legislações urbanísticas municipais, comparando-as com as diretrizes do Plano Diretor, a fim de detectar alguns equívocos e lacunas que poderão sofrer reformulações, a fim de tornar sua aplicação mais eficiente quanto à garantia da função social do solo urbano, resgatando a cidade suas origens históricas.

Palavras-chave: Ambiente urbano. Ordenamento dos espaços públicos. Município de Belém.

¹ Paper apresentado na Disciplina Estado e Políticas Públicas do Mestrado Internacional em Planejamento do Desenvolvimento - PLADES - UFPA. Fevereiro de 1999.

² Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Pará, elaborando dissertação de Mestrado no PLADES intitulada “As fortalezas: arquitetura da fantasia. Imagens dos condomínios horizontais em Belém”

1. É suficiente a ação do Estado nas suas tarefas de controle do solo urbano?

A legislação urbanística tem como objetivo o ordenamento da apropriação da cidade enquanto ambiente construído, a fim de que o espaço cumpra sua função social, prevista na Constituição de 1988. Assim, o Plano Diretor Urbano, vinculado à Política de Desenvolvimento do Município, é o instrumento mestre das políticas urbanas municipais, devendo ser complementado por mecanismos referentes à ocupação e aproveitamento dos lotes e das áreas públicas, como têm-se os exemplos do solo criado (restritivo à verticalização) e do IPTU progressivo (que prevê a desapropriação de grandes terrenos não ocupados na malha urbana).

O quesito **sociabilidade**, no sentido estrito que remete aos espaços públicos de lazer, cultura e educação - definidos na legislação de parcelamento do solo como equipamentos comunitários - é uma atribuição eminente do poder constituído no Estado e no Município, visto ser função da cidade desde a antigüidade a congregação dos habitantes levando a sua participação nos assuntos públicos enquanto cidadãos. O que se observa contudo, é que os interesses fundamentais das legislações do município de Belém são marcadamente dirigidos à circulação e à habitação, como se a dimensão pública socio-cultural da cidade não fizesse parte de suas necessidades fundamentais, o que está explícito no art. 2º, parágrafo único do Plano Diretor do Município de Belém.

A análise dos instrumentos legais em vigor no intuito de ordenar o espaço urbano nos leva à constatação de uma generalização das leis, ainda não complementadas adequadamente, bem como do funcionalismo das mesmas, já que deixam de observar o atributo eminentemente cultural e social dos aglomerados urbanos. Nossa intenção neste artigo é escrutinar mais detalhadamente as legislações urbanísticas municipais, comparando-as com as diretrizes do Plano Diretor, a fim de detectar alguns equívocos e lacunas que poderão sofrer reformulações, a fim de tornar sua aplicação mais eficiente quanto à garantia da função social do solo urbano, resgatando a cidade suas origens históricas.

2. O Estado: árbitro ou jogador no espaço urbano?

A discussão sobre o papel do Estado no controle do espaço das relações do capital é bastante abrangente, tendo como princípios as relações de dominação capital x trabalho e a mediação Estado x sociedade civil. O' Donnell, refletindo sobre as instituições sociais, elabora algumas conclusões que demonstram a fetichização do Estado, ou seja, sua exteriorização simbólica: "Tampouco chega-se ao

Estado capitalista partindo das instituições, mas das relações capitalistas de dominação.”³ A dimensão exteriorizada do Estado se dá através das instituições estatais que, junto com os capitalistas (ou empresários) e os trabalhadores constituem os três sujeitos sociais que interagem numa economia capitalista.⁴

As instituições do Estado cumprem o papel de ordenamento, quando necessário, das relações capital x trabalho, utilizando-se da coerção ideológica ou física. Para se efetivarem, esses mecanismos são registrados e legitimados através de legislações que contêm normas, e sanções para aqueles que as descumprir. Age o Estado, então, como “o limite negativo das conseqüências socialmente destrutivas de sua reprodução”, evitando a autofagia da concorrência desregulada, bem como intervém para ajustar o contexto social através dos investimentos e diretrizes relativos à educação, saúde e infraestrutura física, as quais muitas vezes não apresentam interesses lucrativos aos capitalistas.

Contudo, as instituições estatais contam com uma racionalidade limitada para resolver os problemas da sociedade, utilizando-se de métodos bastantes falhos. Apesar disso, o Estado reproduz-se e com ele a sociedade da qual faz parte, devido a uma relação de cumplicidade estrutural: o Estado reveste-se do papel coercitivo em relação à sociedade, edificando-se enquanto ente destacado do conjunto social que cristaliza, através do direito, a propriedade privada e a igualdade formal entre os cidadãos. As instituições agem de acordo com uma rotina burocrática que só se altera face às crises do sistema capitalista, quando os organismos do Estado buscam soluções para o retorno à normalidade. Desta forma, “A expansão e diferenciação das instituições estatais, bem como a crescente complexidade do direito, são tentativas de atribuir esses, e outros recursos escassos, à grande quantidade de problemas colocados pelo desenvolvimento contraditório da sociedade.”⁵

Devido ao arcabouço das instituições, os problemas que chegam a elas são filtrados, de forma que emergem apenas seus aspectos mais superficiais e imediatos, bem como aqueles levantados pelas burguesias devido sua maior possibilidade de fazer-se escutadas. A forma fragmentada das instituições estatais remetem ao fracionamento da própria sociedade desigual, encobrando-as, ao mesmo tempo que estes organismos aparentam estar *acima* da sociedade da qual são membros. A cisão entre público e privado é condição fundamental às relações capitalistas de produção e à emanção do Estado reificado.⁶

³ O’ DONNELL, Guilherme. Anotações para uma Teoria do Estado (I) In Revista de Cultura e Política nº 3. São Paulo: Paz e Terra/ CEDEC. Novembro/janeiro de 1981: 83

⁴ Op. cit. pag. 76.

⁵ Op. cit. pag. 85-88.

⁶ Op. cit. pag. 89-90.

As atribuições do Estado, especialmente em países do 3º Mundo, mostram-se de fundamental importância ao equilíbrio entre as desigualdades reais e a igualdade formal entre os membros da sociedade. No espaço da cidade, a atuação das instituições públicas se destina a complementar os investimentos privados e também incentivar novas frentes de penetração em áreas ainda não exploradas e pouco infra-estruturadas. Neste caso, o Estado intervém criando oportunidades de lucro, geralmente nos momentos de crise ou saturação do mercado.⁷

Além disso, cabe ao Poder Público dirigir uma Política Urbana que, através de Planos Diretores Urbanos e Planos de Desenvolvimento, conjuntamente com a Constituição dos estados, Leis Orgânicas do Municípios e Lei Federal de Desenvolvimento Urbano conduzam à evolução histórica do ambiente urbano enquanto produto social democrático. A influência dos modelos de planejamento centralizado estatal nas décadas de 50 a 70, de inspiração européia, conduziram a modelos globais de intervenção, cunhados em bases econômicas, como o Plano de Metas e Bases e o I e II Plano Nacional de Desenvolvimento, com pouca ou nenhuma perspectiva dos rebatimentos de suas políticas na esfera urbana - esta entendida como território e palco das relações sociais. No âmbito do planejamento urbano, predominaram nas décadas de 60 e 70 os Sistemas de Planejamento Integrado pensados às regiões metropolitanas, conurbação de áreas centrais com periferias semi-rurais, que tornaram-se mais e mais incontroláveis por parte do poder público.

O exemplo de Belém é marcante com relação a forma como o próprio governo estadual através da COHAB⁸, com recursos federais do BNH⁹ sob as diretrizes do SERFHAU¹⁰ induziu à ocupação da área de expansão da cidade com extensos conjuntos habitacionais, destinados inicialmente à remoção das populações que habitavam as áreas alagadas inseridas na 1ª Léguas Patrimonial. Esse tipo de iniciativa por parte do governo e suas conseqüências nefastas com relação às condições de sociabilidade naturais e de facilidade de acesso aos empregos dos moradores remanejados provocaram reações por parte de correntes intelectuais, como as visões da antropologia urbana que enfatizam a necessidade de manter as populações próximas a seu

habitat original, o que serviu de estímulo à formação de organizações comunitárias de bairros. Emergiu então como bandeira ideológica o planejamento politizado como meio de garantir o bem estar às camadas populares, desprotegidas face às intervenções do capital.

⁷ SOUZA, Denise Gentil Ponte; *Intervenção Estatal no Município: o caso de Belém na década de 80*, Tese de Mestrado – NAEA/UFPA, 1992: 99.

⁸ Companhia de Habitação do Pará.

⁹ Banco Nacional de Habitação.

¹⁰ Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

É marcante nas análises sobre o espaço urbano a idéia de arena de lutas, em que os diversos agentes reclamam suas necessidades e desejos, limitados pela apropriação desigual da riqueza no espaço urbano, já que a propriedade do solo traz consigo uma série de vantagens na forma de serviços e equipamentos. Cabe ao Estado estabelecer as regras do jogo, fazendo com que todos conheçam seus direitos e que tenham em mente que os desejos individuais devem estar de acordo com o sentido global de bem-estar e funcionamento da sociedade urbana.

Segundo Queiroz Ribeiro e Adauto Cardoso (1990), o Plano Diretor surge como instrumento de gestão política da cidade, o qual permitirá a construção de um pacto territorial em que se objetive a redução das desigualdades pela democratização do uso da cidade, mas garantindo a qualidade de vida dentro dos padrões de habitabilidade e preservação do meio ambiente. Derivam destas diretrizes critérios específicos como: regulação pública da produção privada de edificações, bem como da apropriação ilegal; controle da gestão privada dos serviços urbanos, como transporte, educação, saúde, e a produção de serviços públicos.

Rolnik aponta como pressupostos do planejamento urbano brasileiro uma estratégia de desadensamento através do modelo de casa isolada no lote; existência de um único modelo de apropriação do solo considerado saudável; sistema legal e propriedade privada como instrumentos que garantem a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo; a progressiva morte dos espaços coletivos não-programados (ruas, calçadas, praças) em oposição ao incremento dos espaços privados ou semi-públicos. Para que se elimine a tensão legalidade-ilegalidade é preciso solidariedade e auto-organização da cidadania, elementos que servirão à retomada da dimensão pública da cidade construindo uma nova ética e estética urbanas.¹¹

Para isso, o Estado deve intervir na cidade como contrapeso na balança que pende para a porção abastada, passando de ente reificado a parte das relações sociais.

3. A Questão Urbana como produto social.

Francisco de Oliveira¹² observa que a partir da ditadura militar, o Estado brasileiro começou a ser dilapidado, o que serviu de base fértil à ideologia anti-estatal e anti-social que esteve impregnada desde o governo Collor. As reações sociais observadas no caso do *empeachment* se dissiparam face ao aumento galopante da inflação, abrindo caminho ao Plano Real que têm inspirações claras do neoliberalismo. Surge então a disputa entre o econômico e o social, na qual o último sempre sai

¹¹ ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas In QUEIROZ RIBEIRO, Luiz C. de e SANTOS Jr, Orlando A. dos (org). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1994: 352.

¹² Oliveira *apud* Sader e Gentili, 1998: 24-25.

perdendo, o que se traduz em desesperança e conservadorismo, desagregação dos grupos de pressão organizados como os sindicatos e messianismo de uma democracia delegativa.¹³

Para José Paulo Neto¹⁴, essas tendências se acentuaram devido a mudanças culturais no perfil das classes trabalhadoras, o que se observa no crescente individualismo, xenofobia, levando a uma barbarização da vida cotidiana que tornar-se-á intolerável especialmente nos aglomerados urbanos. A maior capacitação das classes populares, a diversificação de tendências de vida conduzem a trajetórias que ainda irão se definir, de forma que poder-se-ão ter novas formas de agregação social no futuro que permitam melhores condições de vida às sociedades urbanas, baseadas na cooperação e na cobrança em relação aos poderes públicos.

A crise do Estado do bem-estar é de ordem cultural e sociológica, pois é a crise de um modelo de desenvolvimento e de um paradigma de relações sociais: o funcionamento deste modelo tem como unidade fundamental o indivíduo, dependente do mercado e da economia e que é respaldado pelo Estado através de uma solidariedade mecânica. Isso conduz a uma fragmentação social e a um paradoxo, visto que se deseja igualdade social mas diferenciação econômica. Essa diferenciação inerente ao próprio regime capitalista faz com que os benefícios sejam disputados pelas diversas frações sociais, o que diminuiu sobremaneira a legitimidade do Estado- Bem Estar.¹⁵

O primeiro fator de diferenciação dos indivíduos num aglomerado urbano é a condição fundamental do modo de produção capitalista: a propriedade privada do solo. Como explica Villaça,¹⁶ o lote urbano incorpora todos os benefícios construídos no espaço da cidade e, de acordo com o ponto - ou seja, a maior ou menor acessibilidade de uma localização urbana em relação ao centro da cidade - ocorre a valorização da terra urbana, que vem a torná-la compatível com as classes de níveis de renda mais elevados. Emergem neste cenário como principais atores os proprietários fundiários ou promotores imobiliários, as classes médias e as classes populares; como mediador, apenas o Estado, que também age no momento em que beneficia uma ou outra facção. Exemplo disso é a política habitacional implantada desde os anos 70 que, ao invés de melhorar as condições de vida das classes menos favorecidas, serviu aos interesses lucrativos dos proprietários de terras e das empreiteiras de obras públicas.

¹³ Democracia Delegativa se expressa, segundo O' Donnell, em casos nos quais o regime democrático não surge acompanhado do fortalecimento das instituições, acarretando uma centralização excessiva do poder e ausência de prestação de contas do presidente em relação à sociedade.

¹⁴ Neto *apud* Sader e Gentili, 1998: 32.

¹⁵ Rosavallon *apud* Draibe e Henrique, fevereiro de 1988: 66-67.

¹⁶ VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel – FAPESP. 1998.

Queiroz Ribeiro e Adauto Cardoso (1990) observam que o planejamento urbano no Brasil, dos primeiros tempos até os planos modernistas, buscava seguir os princípios culturais e técnicos considerados adequados pelas classes burguesas. A partir da década de 70, com o crescimento demográfico acelerado das áreas urbanas, fruto da não-solução das questões agrárias e da aceleração dos processos industriais, a questão urbana emergiu como elemento desvinculado da realidade social, de forma que os agentes planejadores deixam de ser elementos da sociedade em si para se tornar um corpo técnico-burocrático especializado que contribui para a despolitização no trato da questão. Somaram-se no Brasil a fragilidade político - institucional, a debilidade de organização da sociedade civil e o fracasso do projeto desenvolvimentista autoritário, para o inchamento dos centros urbanos e precarização das condições de vida.¹⁷

Ao lado do paradigma da reforma urbana redistributiva que tem tomado corpo a partir dos anos 80, emerge no Brasil uma nova questão central: a ecológica. Essa vertente desvia as atenções das questões sociais, levando os rumos dos discursos políticos e das discussões para o ambiente - incluindo nesta categoria o homem - tendo como diretrizes de ação a autonomia local e a desregulamentação, desvinculando o Estado Nacional de seu papel prioritário na “formação das identidades coletivas e da constituição de instituições garantidoras dos direitos e deveres inerentes a essas identidades.”¹⁸ Unindo-se à temática internacional de reforma do Estado e mundialização da economia, novos parâmetros são gestados na linha da reificação das relações sociais, o que surge como um retrocesso na participação política das comunidades urbanas com relação a seus direitos.

Atualmente, vê-se que a atuação dos especialistas planejadores deve ser de instrução aos elementos da sociedade, de forma que todos tenham conhecimento das regras de negociação entre o poder público e a sociedade no território urbano. Carlos Nelson ressalta que a igreja e a escola, além de clubes, associações, partidos políticos, sindicatos são fundamentais a expansão deste processo participativo, sem deixar de ter papel primordial a Prefeitura e as Câmaras Municipais. Assim, “Todos os habitantes formulam uma imagem coletiva”.¹⁹ Após décadas de imposição do planejamento, é fundamental a formação de uma consciência crítica com relação a modelos importados, como o ecológico, e a formulação de normas efetivas e bem delineadas com relação ao controle do uso do solo como função social.

¹⁷ QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de e CARDOSO, Adauto Lucio. **Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade**. IPPUR/ UFRJ. volume 37 n^o 196. Julho/setembro de 1990. Pags. 9 -10.

¹⁸ QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de e PEACHMAN, Robert. **Cidade, Povo e Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1996:73.

¹⁹ SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. São Paulo: Projeto Editores. 1988: 54-55.

4. As Políticas Públicas como Configuradoras dos Espaços Públicos de Belém.

Segundo Denise Ponte Souza (1992), os desequilíbrios estruturais herdados das décadas de 50–70 (como concentração de renda e disparidades regionais) redundaram na crise e estagnação dos anos 80, refletidos no município de Belém com gravidade, visto sua base econômica ser frágil. Os grandes projetos do interior do Pará vinculam-se aos interesses multinacionais e de pagamento da dívida externa, apresentando portanto baixa integração com a economia de Belém. Assim, as relações centro-periferia se caracterizam pela segregação das classes baixas e pelos investimentos públicos nas áreas centrais, que favoreceram os empresários dos setores terciário e imobiliário.²⁰

Na década de 60 contornava-se as áreas institucionais por meio da construção de conjuntos habitacionais públicos e subsequente infra-estrutura, cujo primeiro exemplo foi realizado a partir da doação de glebas federais à COHAB – Conjunto Nova Marambaia I – destinado ao remanejamento dos favelados que habitavam as margens do Igarapé das Armas - hoje Av. Visconde de Souza Franco - seguido pelo gigantesco Cidade Nova.²¹

A elaboração de estudo abrangente para a Área Metropolitana de Belém (Belém, Ananindeua e Benevides) marcou os primórdios das ações de planejamento urbano de Belém na década de 70. A Região Metropolitana de Belém é instituída em 1973, através da Lei Complementar 14, resultando na polarização de Belém em relação às demais, a exemplo de Marituba e Ananindeua. Esta década contou com a construção do maior número de conjuntos habitacionais em Belém, segundo dados da COHAB.

Criou-se a CODEM em 1970 a fim de implantar o *Sistema de Planejamento Integrado*, com participação majoritária da Prefeitura Municipal de Belém, acompanhada da Prefeitura de Ananindeua e de outros órgãos públicos interessados. Junto com o IDESP, a CODEM elabora o *Plano de Desenvolvimento para a Grande Belém – PDGB*, entre 71 e 74, o qual não foi posto em prática. Seguindo as diretrizes do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) e do II PDA (Plano de Desenvolvimento para a Amazônia), que adotaram a idéia de pólos de desenvolvimento setorialmente seletivos²², onde Belém seria o pólo principal através do reforço de suas funções portuária, industrial

²⁰ IPEA – NAEA – DAU/UFPA. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Relatório n^o 2. Belém. julho de 1997: 13-14.

²¹ Op. cit. pag. 24.

²² Os pólos de desenvolvimento setorialmente seletivos faziam parte das diretrizes do II PDA, com a finalidade de incentivar as atividades consideradas de maior potencial em cada área da região. Os principais pólos eram o de exploração mineral, madeireiro e pecuário.

e de desenvolvimento tecnológico, o PDGB pretendia reverter os desequilíbrios da expansão descontrolada através do planejamento.

Com relação ao espaço intra-urbano, limitou-se a organizar as prováveis áreas de expansão da cidade, conforme recomendações do SERFHAU, seguindo os eixos das Rodovias Augusto Montenegro e BR 316. Previa a ocupação horizontalizada, estabelecendo áreas de ocupação prioritária na periferia da cidade e propondo como instrumentos a Lei de Zoneamento, o Código de Edificações e o Código de Posturas.

Em 1976, a Secretaria Estadual de Planejamento, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas e a Comissão de Regiões Metropolitanas e Política Urbana firmaram convênio para o Plano de Diretrizes Metropolitanas para Belém (PDM). Em relação ao PDGB avançou ao ressaltar a descentralização, através da criação de sub-centros, porém sem especificá-los; propôs áreas para a implantação de conjuntos habitacionais e recomendou adaptação das tipologias das habitações às características regionais.²³

Após a implementação da Lei Federal 6766/79, foram estabelecidas em 1980 diretrizes de ordenamento espacial metropolitano através do Plano de Estruturação Metropolitana – PEM, não formalizado mas que apesar disso funciona na aprovação de loteamentos na Região Metropolitana de Belém. Este plano foi formulado em 1979 por técnicos da prefeitura Municipal de Belém e da empresa de Consultoria Geotécnica S. A ., utilizando fundamentos técnicos das teorias de Castells acerca dos “elementos do sistema urbano”, tentando incorporar a participação popular, mas sofrendo de falta de coordenação entre os setores de análise e de proposta. Neste plano, os elementos econômicos e sociais não se coordenaram com os espaciais, por demais abstratos.²⁴

Com o fechamento do BNH em 1987, diminuíram as construções de habitação popular, sendo que o IPASEP construiu 4.826 unidades entre 1955 e 1991 na RMB e a COHAB executou 22.019 entre 1965 e 1991. Surgiram muitas áreas de invasão na RMB, direcionadas a terrenos não alagáveis, pertencentes à União, Estado e Municípios, e ao setor privado, devido a falta de terrenos nas áreas de várzea ou sua valorização ao receberem melhorias. Foram invadidos também conjuntos habitacionais concluídos ou em fase de acabamento, assim como as invasões se situaram próximas aos conjuntos habitacionais públicos e privados, na busca de infra-estrutura e de comércio, serviços e equipamentos públicos alocados em função dos primeiros. Esse processo se iniciou na década de 70 em direção à BR

²³ IPEA – NAEA – DAU/UFPA. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Relatório n° 2. Belém. julho de 1997: 25.

²⁴ Op. cit. pag. 27.

316 e à Rodovia Augusto Montenegro, e também às redondezas de Instituições Públicas como a UFPA.²⁵

Com relação à habitação, o PEM incentivou a criação de regras específicas para loteamentos populares, a reserva e alocação de terras para a população de baixa renda, o remanejamento de populações removidas de favelas para áreas próximas e a integração inter-institucional para o tratamento da questão, que não foram formalizadas. Em 1988, o PEM foi complementado por um conjunto de leis urbanísticas, dentre as quais a Lei do Parcelamento do Uso do Solo Urbano, referente ao perímetro urbano de Belém e a Lei de Desenvolvimento Urbano, que referencia o zoneamento de Belém. Em 1989 foram iniciados os trabalhos de elaboração da Lei Orgânica do Município e da Constituição Estadual, levando ao Plano Diretor Urbano, instrumento que visa garantir as funções sociais da cidade e da propriedade.

5. Algumas considerações sobre as deficiências da Legislação Municipal na equalização dos espaços públicos em Belém.

As normatizações com relação ao espaço urbano de Belém começaram a se construir no final da década de 80, juntamente com a entrada em cena de novas formas de participação da sociedade no planejamento através da Reforma Urbana. Fundamentalmente, o Poder Público Municipal de Belém conta com três instrumentos hierarquizados de controle do solo urbano do município de Belém, que abrange as áreas de Belém, Mosqueiro, Icoaraci e ilhas: *Lei 7401 - Lei da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano*; *Lei 7603 - Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências*; *Lei 7399 : Dispõe sobre o Parcelamento do Uso do Solo Urbano do Município de Belém*.

A Lei 7401, que dispõe sobre a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, de acordo com as diretrizes de estruturação espacial da RMB, apresenta no Capítulo I : Das Disposições Preliminares, Inciso 2º , seus objetivos prioritários, dentre os quais o ordenamento e controle da utilização, ocupação e aproveitamento do solo, com a finalidade de adequar sua distribuição à função social da propriedade; o suprimento das carências básicas de trabalho, circulação, habitação, abastecimento, saúde, educação, lazer e cultura, e promover a participação comunitária no planejamento do desenvolvimento urbano. Divide-se em dois títulos - Título I: Do Desenvolvimento Urbano, no qual se inserem os capítulos Das Disposições Preliminares e Dos Órgãos Normativos e de Coordenação do Desenvolvimento Urbano; Título II: Da Operacionalização do Desenvolvimento

²⁵ IPEA – NAEA – DAU/UFPA. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Relatório n°2.

Urbano, com os capítulos Dos instrumentos de Apoio; Das Áreas Territoriais Municipais e sua Divisão; Do Uso e Ocupação do Solo Urbano; Das Disposições Gerais e Transitórias; Das Infrações e Penalidades; Das Disposições Finais.

As diretrizes básicas desta legislação se inserem na delimitação das áreas de uso comercial, industrial e habitacional e nas configurações das vias de circulação, sem especificar as diretrizes relativas às questões de equipamentos e serviços urbanos, elementos que serão aprofundados no Plano Diretor do Município. No Capítulo III, artigo 70, há referência a vias de circulação de pedestres, definindo as dimensões de calçadas e do leito da rua, sem contudo prever os casos em que seja obrigatório ou recomendado seu uso.

O espaço público nas ruas é fundamental para os deslocamentos, as trocas comerciais e culturais, os desfiles, as manifestações políticas e culturais; as ruas locais deveriam ser tratadas com maiores restrições ao tráfego pesado, a fim de garantir a tranquilidade aos moradores, bem como o desenho dos quarteirões deve ser definido a fim de que não se tornem demasiadamente extensos, dificultando as interseções e o movimento de pessoas. As calçadas devem ser de boa largura, e de presença obrigatória em todos os setores da cidade, o que não está definido pelas determinações elementares elencadas nas legislações estudadas.

Os interesses expressos na Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano são eminentemente funcionalistas, no sentido de priorizar as funções básicas da cidade segundo a visão dos planejadores modernos como Le Corbusier: habitação, circulação, trabalho e recreação, incluindo-se ainda na lei a preservação do patrimônio cultural edificado. A Lei se restringe a delimitar os usos tolerados e proibidos em cada zona de uso, sem definir os usos e equipamentos necessários a cada uma, e o percentual de cada tipo de uso para a manutenção da característica de cada zona.

No Capítulo VI - Das Disposições Finais, o artigo 93 define que: “O órgão de coordenação do desenvolvimento municipal elaborará o plano de prioridade para ocupação do solo, identificando espaços na área urbana para fins de”:

- I - parcelamento do solo nas áreas baldias, nas diversas modalidades previstas;
- II - ocupação por edificação das áreas já parceladas;
- III - instituição de área onde se deseja induzir o crescimento urbano;
- IV - instituição de áreas onde se deseja conter o crescimento urbano;”

No artigo 94 se prevê medidas de tributação progressiva para a efetivação de tais medidas, o que vem a ser especificado no Plano Diretor através do solo criado (artigo 201: Do Direito de Superfície) e do IPTU progressivo no tempo (artigo 202), mas não conduz a diretrizes de utilização

para tais espaços, como a alocação de locais de lazer, cultura, educação. Segundo Carlos Nelson, a distribuição de equipamentos públicos municipais ou privados deveria ser a apresentada no Quadro 1 a seguir.

QUADRO 01: DISTRIBUIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS NO ESPAÇO URBANO.

Agente		Equipamentos	Escalas urbanas		
privado	público		vizinhança	bairro	cidade
X	X	Creche	♣		
		Pré-escolar	♣		
		Escola de 1º grau	♣		
		Escola de 2º grau		♣	♣
		Centro ação social		♣	♣
		Postos de Saúde		♣	♣
		Praças e áreas verdes	♣	♣	♣
		Parques			♣
		Cemitério			♣
		Mercado		♣	
		Matadouro			♣
		Corpo de Bombeiros			♣
		Posto Policial			♣
		Posto Telefônico			♣
		Correios			♣
		Rodoviária			♣
		Edifícios públicos adm.		♣	♣
		Instalação de infra-estrut.			♣

Fonte: SANTOS, 1988: 161.

No Título I da Lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município, que trata da Política de Desenvolvimento do Município de Belém, Capítulo I artigo 1º, o plano se propõe a promover “o desenvolvimento de Belém pela melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e usuários, resultante do fortalecimento de sua base econômica, da partilha dos bens, serviços e qualidade ambiental oferecidos”. No artigo 2º Das Diretrizes Gerais abrangentes, inciso VI, diz que o Plano Diretor deverá ter dois níveis de formulação: o primeiro mais geral, preservando o caráter de Constituição Urbanística, e o segundo contendo maior aprofundamento sobre os aspectos específicos de controle urbanístico. Está determinado no parágrafo único que “a cidade cumpre suas funções sociais na medida em que assegura o direito de todos os seus habitantes ao acesso”:

- II. à moradia;
- III. ao transporte coletivo;

- IV. ao saneamento;
- V. à energia elétrica;
- VI. à iluminação pública;
- VII. ao trabalho;
- VIII. à educação;
- IX. à saúde;
- X. ao lazer;
- XI. à segurança;
- XII. ao patrimônio ambiental e cultural;
- XIII. à informação;
- XIV. à cultura” (grifo nosso)

O inciso IX prevê na organização dos espaços a busca da qualificação ambiental, “com a distribuição das massas edificadas em espaços horizontais e verticais visando a amenização microclimática, a diversificação e a valorização de elementos significativos da paisagem natural e construída, e a sua qualificação estética.” Estas preocupações serão melhor detalhadas através dos modelos urbanísticos existentes na Lei de Desenvolvimento Urbano, os quais prevêem dimensionamentos de recuos, afastamentos, índices de ocupação e aproveitamento do lote.²⁶ Contudo, não se observou a referência a áreas *non aedificanti* no interior dos quarteirões, os chamados “miolos de quadra”, muito importantes para a manutenção de áreas verdes e para a possibilidade de áreas de convívio comum entre os vizinhos.

No Título II : Do Plano Diretor Capítulo II, artigo 140 parágrafo 1º constam as atividades de interesse urbano de forma semelhante ao exposto no artigo 2º do Título I citado, o que reforça a idéia de que as funções da cidade são habitar, circular, produzir e preservar o patrimônio natural e edificado, sendo que no Capítulo IV, artigo 143 que trata da produção e organização do espaço urbano inciso IV propõe como objetivo “promover a recuperação e a conservação das áreas públicas, resgatando-as para usos coletivos e paisagísticos.”, acrescentando no artigo 144 inciso II a criação de “janelas” para a orla fluvial da cidade. Limitam-se as legislações a citar este objetivo, sem haver determinações que venham a garantir sua distribuição na cidade por bairros.

Quanto ao Plano Diretor, o Capítulo V: Do sistema municipal de planejamento e gestão, artigo 306, define que a gestão urbana tem como objetivo o “desenvolvimento da cidade de Belém em

²⁶ **Recuo** - distância entre o alinhamento existente e o alinhamento projetado da via; **Afastamento** - distância entre o limite externo da projeção horizontal da edificação e a divisa do lote; **Índice de ocupação** - quociente da área de projeção horizontal da edificação pela área total do terreno; **Índice de aproveitamento** - quociente da área edificada ou edificável pela área total do terreno.

conformidade com as decisões contidas nos instrumentos que são a Política de Desenvolvimento, o Plano Diretor e demais instrumentos de Planejamento e nas decisões emanadas das instâncias Executiva, Legislativa e de participação popular.” Complementa ainda no artigo 307 que “O Planejamento e a gestão das ações governamentais serão exercidos pelo poder público atuante no Município de Belém de modo participativo, com organizações da sociedade civil.” Para a melhor desenvoltura do processo, a cidade foi dividida em Regiões Administrativas, o que só veio a ser implementado na Prefeitura que assumiu em 1997, de forma que os resultados deste processo encontram-se embrionários, não podendo ser ainda avaliados.

Com relação aos equipamentos comunitários de educação, o plano define no artigo 304 parágrafo 2º que o Poder Público ficará encarregado de definir o tamanho adequado das escolas de educação básica, em função dos alunos que a freqüentam e da população atendida. No parágrafo 3º, diz-se que a dimensão da unidade escolar será critério a definir as **unidades ambientais de moradia**, estabelecidas no parágrafo único do artigo 146 como espaços predominante ou exclusivamente habitacionais, organizados de forma a evitar em seu interior o tráfego urbano de passagem. Estão incluídas nestas diretrizes as áreas existentes ou futuras, de acordo com o padrão socio-econômico, de forma que as de classe média prescindirão de equipamentos públicos de saúde e educação, e as de baixa renda contarão com esses benefícios, além de áreas verdes públicas e de lazer, de forma que as distâncias a serem percorridas entre equipamentos e habitações não excedam 600 metros.

Segundo Carlos Nelson, as unidades de habitação foram pensadas como substitutas dos lotes e, agregando-se, formariam **unidades de vizinhança**, de forma que os vizinhos compartilhariam interesses comuns sobre um território, o que é bastante diferente do que se observa em nossas cidades. Segundo o autor, essa maneira de observar as edificações como blocos isolados conduziu à falta de solidariedade urbana.²⁷ O conceito de unidade de vizinhança foi desenvolvido por Clarence Perry, planejador social que cresceu na cidade-jardim americana de *Forest Hills Garden* no começo do século XX, e se assemelha à concepção das unidades ambientais de moradia, enfatizando sua concepção “um ponto central ou logradouro público destinado a incentivar as instituições da comunidade.”²⁸

A estruturação da cidade em unidades ambientais de moradia serviria então a melhor distribuição dos serviços públicos, aproximando-se do conceito de função social do espaço não fosse por ferir os direitos de cidadania quando determina que nas áreas de classe média não serão

²⁷ SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. São Paulo: Projeto Editores.1988: 71.

²⁸ HALL, Peter. *Cidades do Amanhã – Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX*. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1995: 145.

obrigatórios os equipamentos de uso público, o que por um lado segrega esta população, mas também homogeneiza o espaço, dificultando a coexistência de vários níveis sociais no mesmo.

Consta no Título III, Capítulo I, artigo 338 a obrigatoriedade de, no prazo de seis meses após a promulgação do Plano Diretor, haver a apresentação à Câmara Municipal de projeto de Lei Complementar referente ao controle urbanístico do território municipal. Isso não aconteceu, o que torna as decisões neste plano pouco aplicáveis.

A Lei 7399 - Dispõe sobre o Parcelamento do Uso do Solo Urbano do Município de Belém, no caso de loteamento de terras, ou seja, subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, o mesmo que parcelamento. Segundo o Capítulo III, art. 26, inciso II: “as áreas destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba”, sendo que o parágrafo 1º complementa que a percentagem desses equipamentos não deverá ser inferior a 35% da gleba, salvo nos loteamentos destinados a uso industrial, cujos lotes forem maiores que 15.000 m², caso em que a percentagem poderá ser reduzida.

Dispõe-se conjuntamente os elementos circulação, equipamentos urbanos (redes de água, luz, telefone, esgoto) e comunitários (equipamentos públicos de educação, saúde, lazer, administração) sob o mesmo índice, sem que seja determinado um percentual específico de proporcionalidade entre cada um dos equipamentos, o que não deixa claro a obrigatoriedade de construir equipamentos urbanos ou comunitários de acordo com o porte do empreendimento, de forma que o poder público não efetua uma parceria com a iniciativa privada na oferta de serviços à comunidade. Define apenas uma percentagem mínima destinada a passeio de pedestres nas vias internas ao loteamento.

Outro fator deficiente diz respeito à aplicabilidade desse artigo, que faz referência unicamente à gleba, ou seja, área ainda não parcelada, o que exclui toda a área da cidade já construída, e que não é contemplada no sentido de reformulá-la. Com relação aos condomínios fechados há também indefinição: no Capítulo VI, artigo 41 está exposto que os horizontais são regidos pela mesma lei de parcelamento do solo, enquanto que os verticais não são objeto dessa legislação.

Nas últimas décadas, a construção dos conjuntos habitacionais nas áreas de expansão de Belém levaram infra-estrutura até elas, e as ameaças de invasões dos grandes terrenos situados às margens das vias incentivaram os incorporadores imobiliários a construir os condomínios horizontais, à imagem dos norte-americanos, funcionando como um clube, com segurança e áreas de lazer internas. Esta forma de ocupação remonta às cidades-jardim, mas apresenta deturpação em relação aos princípios das mesmas pois aquelas representavam conjuntos comunitários de habitação e produção

destinados a induzir a melhor expansão das cidades, enquanto os condomínios são núcleos onde prevalece a habitação.

As duas tendências, da apropriação vertical das áreas centrais e horizontal das áreas de expansão metropolitana servem a uma mesma lógica social de distanciamento. Do ponto de vista da funcionalidade, como as áreas centrais continuam a ser os núcleos dos serviços, ambos os condomínios causam a agudização do tráfego nas cidades. A centralização excessiva faz com que as áreas de expansão passem a ser unicamente dormitórios, especialmente no caso de Belém.

Por outro lado, deve-se ter em mente **as relações sociais enquanto conformadoras de espaços**: as áreas tradicionais da cidade, conformadas por casas alinhadas junto à rua favorecem a interação e a solidariedade, proporcionando um melhor equilíbrio. Culturalmente, a tendência do capitalismo mundial é a competição e os monopólios, enfatizando o consumo como medida de valor, como bem previu Marx. O reflexo da economia nas interações humanas é marcante; por sua vez, o Estado perde cada vez mais a capacidade de controlar as divergências entre as parcelas da sociedade, deixando à iniciativa privada o controle das ações no espaço urbano. Desta feita, os grandes donos do capital estruturam espaços exclusivistas, em que o individualismo se evidencia nas relações indiretas automatizadas.

Face à conformação das estruturas sócio-econômico-políticas do capitalismo mundial, a situação do Brasil enquanto país enquadrado na dinâmica do mercado refaz modelos de apropriação do espaço e interação social presentes nas sociedades “desenvolvidas” ou industrializadas, especialmente a norte-americana. Associada a isso está a própria dinâmica histórica nacional, na qual as elites, desde os engenhos de açúcar até as fazendas de café em São Paulo habituaram-se a viver em redutos controlados, nos quais contavam com infra-estrutura produtiva e de serviços, incluindo escola e capela, que segundo Sérgio Buarque Holanda os tornavam organismos complexos.

Atualmente, a mercantilização do lote urbano e as forças financeiras da incorporação imobiliária pressionaram o governo no sentido de dotar de infra-estrutura áreas distantes em que pudessem conformar “ilhas” habitacionais, que seguiram a trajetória dos conjuntos habitacionais populares. Por outro lado, o adensamento das áreas centrais, bem servidas de instituições e serviços, geraram as construções verticalizadas habitacionais e comerciais. Ambos os casos refizeram as práticas de relação social nas cidades brasileiras, substituindo as ruas e praças que antes eram apropriadas pelas crianças e suas brincadeiras e pelas conversas da vizinhança, pelo lazer enclausurado em *shopping-centers* e no espaço virtual da televisão.

Os espaços públicos passam a ser “terra de ninguém”, desprezados pelo poder público e sociedade civil, servindo de habitat aos marginais e abrigo para os sem-teto. Cada vez mais as classes média e alta se fecham em espaços privados ou semi-públicos, o que prejudica o exercício da

cidadania a solidariedade humana. Em São Paulo, maior metrópole do Brasil, prolifera o desrespeito pelo espaço público e pelo outro enquanto ser humano, sendo que os habitantes dos requintados condomínios fechados (que muitas vezes privatizam áreas de circulação públicas) preferem conviver no exterior do que com elementos da própria cidade onde habitam.

Nesse contexto, o processo de concentração de capital e de globalização dos mercados financeiros nos moldes vigentes na atualidade é profundamente danoso, uma vez que agudiza as discrepâncias sociais e inter-regionais, incentivando a concorrência desleal e fragmentando o sentimento de nação. Como podemos pensar em reverter às situações de carência profunda em nossa sociedade se cada vez mais as classes que têm acesso a educação e à informação se isola, negando participar na conscientização e na ação política? Há necessidade de reviver as relações sociais no espaço público, característica das cidades gregas que eram locais de manifestação política da polis nas quais se congregavam os **cidadãos** para participar das decisões de sua comunidade. A importância de espaços abertos não diz respeito apenas ao discurso ecológico, que é válido porém segmentado, mas principalmente ao aspecto social.

Assim, a preocupação do planejador urbano, arquiteto do espaço dessas relações, deve ser desvendar o emaranhado de interações apenas esboçadas *a priori*, buscando o papel do Estado enquanto promotor do bem comum e delineando as ações que podem minorar as dificuldades de apropriação do espaço público coletivo. A cidade deve ser entendida enquanto palco das manifestações e da história de um povo, e para isso precisa ser vivenciada e percebida por seus habitantes.

Referências

- BARTALINI, Vladimir. Os espaços livres públicos como expressões de centralidade In **Paisagem Ambiente – Ensaios, nº 3**. FAU/USP.1989.
- BELÉM, Prefeitura Municipal de. **Lei 7399 - Dispõe sobre o Parcelamento do Uso do Solo Urbano do Município de Belém**. 11 de janeiro de 1988.
- BELÉM, Prefeitura Municipal de. **Lei 7401 - Lei da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, 29 de janeiro de 1988**. com revisões da Lei 7452 de 04 de julho de 1989.
- BELÉM, Prefeitura Municipal de. **Lei 7603 - Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências**. 13 de janeiro de 1993.
- DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional In **Revista Brasileira de Ciências Sociais nº 6**. vol. 3. fevereiro de 1988.
- HALL, Peter. **Cidades do Amanhã – Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1995.
- IPEA – NAEA – DAU/UFPA. **Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, Relatório n. 2**. Belém. julho de 1997.
- O’DONNELL, Guilherme. Anotações para uma Teoria do Estado (I) In **Revista de Cultura e Política nº 3**. São Paulo: Paz e Terra/ CEDEC. novembro - janeiro de 1981.
- _____. Situações – Microcenos da privatização do público em São Paulo In **Novos Estudos Cebrap**, nº 22. outubro de 1988.
- QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de e CARDOSO, Adauto Lucio. **Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade**. IPPUR/ UFRJ. volume 37 nº 196. Julho/setembro de 1990.
- QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de e PEACHMAN, Robert. **Cidade, Povo e Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1996.
- ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas In QUEIROZ RIBEIRO, Luiz C. de e SANTOS Jr, Orlando A. dos (org). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1994.
- SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-Neoliberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra. 4ª. Edição. 1998.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. São Paulo: Projeto Editores. 1988.
- SOUZA, Denise Gentil Ponte. Intervenção Estatal no Município: o caso de Belém na década de 80. Tese de Mestrado – NAEA/UFPA. 1992.
- VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute. 1998.