

# A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO E O DIREITO

Daniella Maria dos Santos Dias<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo visa demonstrar a intrínseca relação entre o planejamento e a ordem jurídica. Discuti o Plano Diretor como ferramenta para efetivação da cidadania e da dignidade humana. Tem como objeto de estudo o caso do Plano diretor do município de Belém do Pará consoante a análise da participação democrática em seu processo de criação com base nas diretrizes da Constituição Federal de 1988, e das disposições para regulamentação dos instrumentos para efetivação da Lei. Destaca a inexistência de programas conjuntos de urbanização que reflita a interfaces local, regional e nacional. Neste sentido, a construção do Estado Democrático é um processo, constante vir a ser, e deve ser o jogo democrático o mecanismo por meio do qual se busque dissipar as desigualdades sócio-espaciais por meio de um planejamento coerente, integrado e compatível com a realidade de cada município.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Urbano, Funções sociais da cidade, Federalismo Cooperativo, Plano Diretor; Democracia Participativa.

## ABSTRACT

This article aims to demonstrate the intrinsic relationship between planning and law. Discuss the Guide Plan as a tool for effective citizenship and human dignity. The object of study is the case of the Guide Plan of the city of Belém do Pará according to analysis of the democratic participation in the process of creation based on the guidelines of the 1988 Federal Constitution and the provisions for regulating the tools to execute the Law Highlights the lack of joint urban interfaces that reflects the local, regional and national levels. In this sense, the construction of a democratic state is a process, constant becoming, and should be the democratic mechanism through which it seeks to resolve the socio-spatial inequalities through planning a coherent, integrated and compatible with the reality each municipality.

**Keywords:** Urban Development, Social functions of the city, Cooperative Federalism, the Guide Plan and Participatory Democracy.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na atualidade, não se fazem necessários profundos conhecimentos para perceber os inúmeros problemas que são vivenciados nos espaços urbanos. As cidades e as áreas rurais enfrentam variados desafios.

A utilização inadequada do solo com a consequente degradação do meio ambiente, a falta de planejamento e de políticas públicas para enfrentamento de problemas como a falta de saneamento básico, a inexistência de políticas que tratem do

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Bacharel Em Direito pela Universidade Federal do Pará (1991), Especialização em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Pará (1993), Especialização em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Pará (1996) e Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2001) e Investigação Pós-Doutoral na Universidade Carlos III de Madri na Espanha, junto ao Departamento de Direito Público Comparado e ao Instituto Pascual Madoz. Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará e Professora da Universidade da Amazônia e da Universidade Federal do Pará (Graduação e Pós-Graduação). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Ambiental, Direito Urbanístico, Direitos Humanos e Introdução à Ciência do Direito.

trânsito, da circulação, da mobilidade, a falta de previsão de áreas para o lazer, a incapacidade do Estado de planejar e de prever políticas alternativas para a população carente, as diferenças abissais que separam as áreas dotadas de infra-estrutura e as áreas periféricas - que abrigam grande parte da população carente, a pobreza, a criminalidade e a insegurança são temas recorrentes e ainda sem solução quando se pensa a problemática urbana.

No entanto, ainda que passemos por uma crise conjuntural e complexa, fruto da globalização econômica, de um modelo de desenvolvimento transnacional que tem por consequências sociais negativas o aumento das desigualdades, que se perfazem nos espaços urbanos sob as formas de desigualdades econômica, sócioespacial, política e ambiental, o Direito continua a ser importante instrumento para o combate às desigualdades, pois deve servir como "vetor" para a implementação de políticas que venham a garantir o acesso à moradia digna, à circulação digna, ao trabalho, aos serviços de infra-estrutura essenciais à sadia qualidade de vida, o acesso aos equipamentos públicos e aos espaços de lazer, à proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico-cultural, à biodiversidade, à sócio-diversidade. Vale dizer que a promoção do bem-estar para os espaços urbanos pressupõe também a promoção do bem-estar para os espaços rurais, pois não há como existir melhor qualidade de vida sem um planejamento<sup>2</sup> adequado e sem um ordenamento jurídico eficaz que possa abranger as intrínsecas e recorrentes influências que existem entre o binômio rural e urbano.

O presente artigo visa demonstrar a intrínseca relação entre o planejamento e a ordem jurídica e como se faz necessário uma mudança na forma como a administração pública vem gerenciando as políticas para o desenvolvimento urbano, mudança que pressupõe a abertura democrática e a criação de espaços de participação política, o planejamento integrado e a vivência do federalismo cooperativo.

---

<sup>2</sup> Segundo Carvalho (1988, p. 36): “ O planejamento é um processo, um conjunto de fases (subprocessos, processos) pelas quais se realiza uma operação. Sendo um conjunto de fases, um processo, a sua realização não é aleatória. O processo é sistematizado, obedece a relações precisas de interdependência que o caracterizam como um sistema, um conjunto de partes coordenadas entre si, de maneira a formarem um todo, um conjunto coerente e harmônico, visando a alcançar um objetivo final (produto, resultado) determinado, que não se sabe, ao longo do processo, exatamente qual, de forma absoluta, vai ser. O conjunto de fases da realidade (ou situação) decisão, ação, crítica” .

## **2 A NOVA ORDEM URBANÍSTICA E A IMPORTÂNCIA DE UM EFETIVO PLANEJAMENTO**

Para o eficaz enfrentamento dos desafios que são vivenciados nos espaços urbanos e que possuem direta relação com os espaços rurais, é preciso de uma vez por todas abraçar os valores que a nova ordem urbanística, forjada no texto constitucional de 1988, traz.

Apesar de o texto constitucional tratar da necessidade de concretização da dignidade, da igualdade, do desenvolvimento sustentável, da proteção ao meio ambiente, da utilização da propriedade consoante as funções sociais da cidade, da necessidade de criação de espaços políticos participativos para a definição das prioridades e de políticas para as áreas urbanas e rurais, nenhum desses valores expressos no texto constitucional e no conjunto normativo infraconstitucional se tornará concreto nem garantirá a justiça social se os inúmeros problemas decorrentes da ocupação e da organização do solo urbano não forem solucionados a partir de um coerente planejamento que esteja concatenado com a nova ordem constitucional urbanística. Significa dizer que a implementação do direito à cidade sustentável, a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, ao transporte, ao lazer, direitos expressos no Estatuto da Cidade (art. 2º, inciso II, Lei 10.257/2001), marcos direcionadores para o desenvolvimento de políticas públicas, dependem de um eficaz planejamento.

Se o texto constitucional determina que as políticas públicas para os espaços urbanos dependem do planejamento e que o plano diretor é instrumento básico para a política de desenvolvimento e de expansão urbana, os administradores municipais devem seguir o comando constitucional e utilizar-se do plano diretor como principal instrumento para a realização dos objetivos e das políticas públicas para os espaços urbanos.

O plano diretor é a “mola mestra” do processo de planejamento e desenvolvimento urbano no âmbito municipal, mas sua existência e finalidade não estão desconectados da realidade e dos interesses nacionais. Em verdade, a necessidade de que o plano diretor traga normas impositivas, cogentes para o uso da propriedade privada, com critérios e obrigações para o cumprimento da função social da propriedade tem direta relação com os interesses urbanísticos nacionais, pois o plano diretor, por

meio de suas metas, de seus princípios, deve expressar as diretrizes e as normas que orientarão os programas e políticas no âmbito municipal.

As orientações contidas no plano diretor são direcionadas tanto ao âmbito público quanto ao âmbito privado. As normas referentes aos âmbitos econômico, educacional, à saúde, à assistência social, ao patrimônio cultural, à habitação, ao lazer, à infraestrutura, ao meio ambiente, ao esporte, ao lazer, à mobilidade urbana, à acessibilidade, ao ordenamento territorial, à criação e manutenção de áreas verdes, dentre outros temas, são verdadeiros compromissos.

O Município, através de Lei Orgânica, deve dispor sobre o Plano Diretor, definindo as responsabilidades do Poder Executivo e Legislativo, em especial sobre o processo legislativo: prazo para sua elaboração e aprovação, procedimento nas Comissões permanentes, quórum para a deliberação, mecanismos de participação popular (por exemplo, audiência pública e iniciativa popular). A Lei Orgânica deve traçar as diretrizes gerais do Plano Diretor como normas condicionantes para a sua instituição e execução. O princípio da participação popular reforça essa posição, pois será através da Lei Orgânica que serão estabelecidos os mecanismos e as instâncias democráticas que deverão ser utilizados para a instituição e execução do Plano Diretor, uma vez que o respeito a esse princípio constitucional é requisito obrigatório para o plano ser legítimo e válido (Saule Júnior, 1998. p. 38).

Saule Júnior (1997, p. 230) argumenta que o plano diretor é ferramenta para a efetivação da cidadania e da dignidade humana, que são verdadeiros fundamentos do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a concretização da dignidade humana em todas as suas dimensões pressupõe, quando se pensa na organização do espaço, a existência de processo de planejamento que tenha por finalidades precípuas o cumprimento das funções sociais da cidade e da função social da cidade, considerando que essas funções devem ser efetivadas considerando o princípio da igualdade.

O planejamento é a base para a atuação política nos espaços urbanos. Sem planejamento não há como se realizar a organização do espaço, não haverá parâmetros para intervenção do Estado na ordem econômica, de forma a moldar a utilização da propriedade tendo em vista o cumprimento de sua função social (Art. 170, CF). Somente por meio do planejamento é que se poderão concretizar os valores expressos no texto constitucional e se garantirá a justiça social por meio de políticas

inclusivas que assegurem o desenvolvimento humano, o equilíbrio ecológico e a dignidade humana para todos os que habitam em espaços urbanos e rurais.

Ao tratar da obrigatoriedade de existência e de implementação do Plano Diretor, afirma Carneiro:

Se o 'plano diretor' está inserido no 'planejamento municipal', por força, respectivamente, dos arts. 182, parágrafo 1º. e 29, XII, da Constituição Federal de 1988, posto que este 'preceito' é o mais amplo do que aquele 'instrumento', **o Executivo Municipal, juntamente com a sociedade e esta, através de suas forças representativas e de forma cooperativa**, deverão debruçar-se sobre tais misteres e fazê-los realidade, **sob pena de, não os criando, inviabilizar a vontade insculpida no texto constitucional**, tornando inócua, pois, qualquer perspectiva de uma concreta 'Política Urbana' (Cap. II, do Título VII, da CF/88) (CARNEIRO, 1998, p. 40-1).

No entanto, sabe-se que, apesar da obrigatoriedade da criação do plano diretor, consoante as hipóteses fáticas descritas no artigo 41 do Estatuto da Cidade, grande parte dos municípios brasileiros não possuem plano diretor. Vale ressaltar que aqueles municípios brasileiros que possuem o plano diretor, muito poucos conseguem dar efetividade a esse importante instrumento de planejamento como plataforma política para a transformação da realidade de suas áreas urbanas e rurais.

Um dos maiores problemas relacionados à falta de efetividade do plano diretor diz respeito ao fato de que eles não expressam a verdadeira realidade social. Significa dizer que muitos planos diretores são verdadeiras "cópias" de outros planos, que servem tão-somente como conteúdo "formal" para a justificativa da existência de uma política urbana, quando, na verdade, essa falta de correlação com a realidade é um problema político de grande monta, pois a falta de planejamento também é uma opção política!

O plano diretor – como lei e plano - deve expressar programas que revelem compromissos para ações de governo, que tenham por objetivo, planos e metas direcionados à realidade municipal, o que depende terminantemente de conhecimento da realidade, de diagnósticos, de análises sobre a realidade municipal e de busca de alternativas para as políticas municipais, tudo considerando os problemas, as potencialidades que o município apresenta, as características de sua população e os

problemas crônicos que enfrenta. Não há possibilidade de qualquer sucesso para um plano diretor totalmente incongruente com a realidade municipal!

De nada adianta um belo plano diretor, com diretrizes e compromissos progressistas, se essas metas e diretrizes para o planejamento se mantiverem tão somente no âmbito do discurso político.

Outro problema que tem direta relação com a efetividade do plano diretor para a organização do espaço é a necessária regulamentação dos institutos nele contidos.

No caso do município de Belém, a Lei no. 8.655, de 30 de julho de 2008, que dispõe sobre o plano diretor, para sua plena efetividade, depende da regulamentação de grande parte dos instrumentos nele dispostos.

As diretrizes para a política habitacional, a criação e implementação de zonas especiais de interesse social, inclusive as zonas especiais de interesse social de vazios urbanos, o direito de preferência, o parcelamento, urbanização e edificação compulsórios, a dação em pagamento, o consórcio imobiliário, a outorga onerosa do direito de construir, a outorga onerosa de mudança de uso, o estudo de impacto de vizinhança, as operações urbanas consorciadas são instrumentos que ainda estão dependendo de regulamentação para a sua aplicação.

O Ministério Público do Estado do Pará expediu recomendação para que o prefeito municipal envidasse esforços para, em caráter de urgência, enviar projetos de lei específicos para a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor. Referida recomendação ressaltou a importância da democracia deliberativa para a criação, debate e implementação dos institutos que ainda carecem de legislação específica para serem implementados.

A falta de efetividade do plano diretor e de seus instrumentos impossibilita a concretização de uma de vida digna. O município - em razão da falta de regulamentação dos instrumentos acima citados - perde a oportunidade de intervir para definir o cumprimento da função social da propriedade e para o desenvolvimento das funções sociais da cidade; descarta de sua precípua função de criar um projeto de cidade com maior justiça social, qualidade de vida e equilíbrio ecológico. Inúmeros direitos como direito à habitação, aos serviços básicos, à locomoção, à existência de espaços públicos com qualidade, a proteção às minorias e aos hipossuficientes, o direito à circulação são valores que jazem nos textos legais pela falta de consciência e de vontade

política dos órgãos públicos, o que gera como consequência, verdadeira ingovernabilidade do espaço no município de Belém.

Não é exagero afirmar que sem uma pauta para o planejamento e sem a concretização das metas e dos instrumentos dispostos no plano diretor do município de Belém, os espaços urbanos continuam a ser forjados de forma aleatória, submetidos aos eventos econômicos, políticos, culturais, sociais. Precisamos urgente e criticamente conduzir o processo social por meio do planejamento democrático. Esse é outro desafio!

### **3 O DESAFIO DA DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS PARA A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO**

Como bem ressalta Alckmin Filho (2002, p. 98), foi a Constituição de 1988 que veio consolidar as bases jurídicas para atuação dos poderes municipais. De fato, os municípios, a partir da Constituição Federal de 1998, passam a ter autonomia financeira, administrativa e organizacional.

O texto constitucional dotou os municípios de autonomia e capacidade de gestão, assim como criou as inúmeras atribuições e competências para o trato da questão urbana. A Carta Magna avançou significativamente no que pertine à participação popular e o fortalecimento do poder local. A partir da leitura do texto constitucional, o desenvolvimento urbano só pode ser realizado com a democracia participativa.

O desafio da democratização tal qual a regulamentação dos instrumentos dispostos no plano diretor, depende de vontade política dos governantes, de uma correta atuação do poder legislativo no sentido de fazer cumprir os mandamentos do texto constitucional, e acima de tudo, de um verdadeiro controle político a ser realizado pelos próprios cidadãos.

Há alguns anos, Sposati (2002, p. 73-80), ao tratar das dificuldades para a descentralização municipal e para a democratização da gestão urbana do município de São Paulo, chamava atenção para a escassa participação popular no processo de planejamento e no processo de fiscalização das ações do poder público. A falta de controle social sobre as ações do poder público se dava justamente pela falta de regulamentação de mais de trinta e um artigos contidos na Lei Orgânica de São Paulo, todos eles referentes à democratização e à gestão da cidade.

Alertava Sposati (2002, p. 73-80) que o capítulo das disposições transitórias da Lei Orgânica Municipal determinava prazo de dois anos para a regulamentação de dispositivos que tratavam da participação no planejamento da fiscalização, para o plebiscito para obras de valor elevado, audiência pública para moradores atingidos por obras de grande vulto, possibilidade do contribuinte para questionar a legitimidade das contas do poder público, produção do plano diretor, criação de sistema de planejamento e sistema de informações, criação subprefeituras, preservação de áreas de riscos, relatório de impacto de vizinhança, criação de sistema de gestão de qualidade ambiental, dentre outros instrumentos. O prazo legal, à época de sua pesquisa, já havia se exaurido sem que os instrumentos tivessem sido regulamentados.

A pesquisa de Sposati ratifica o fato de que os óbices e as dificuldades relacionados à organização do espaço e ao planejamento urbano têm direta relação com a não implementação da democracia participativa. Na verdade, a falta de participação política é decorrente da falta de implementação de canais de participação que foram previstos e idealizados na Constituição Federal. A participação política depende do engajamento maciço da população e de uma mudança de paradigma na atuação do poder executivo municipal.

O processo de criação do plano diretor do município de Belém iria ser feito sem o devido debate democrático junto à Câmara Legislativa municipal.

O Ministério Público Federal, por meio de Ofício PR/PA/CHEFIA nº 072/2007, encaminhou representação informando sobre possíveis irregularidades no processo de aprovação do plano diretor do município de Belém junto à Câmara Municipal. Diante do teor da denúncia que informava que o processo de elaboração do texto do plano diretor não estaria permitindo o debate democrático, no âmbito da Câmara municipal, e que se estaria subtraindo do texto municipal instrumentos importantes dispostos no Estatuto da Cidade, como o estudo de impacto de vizinhança, o IPTU progressivo, a outorga onerosa, o zoneamento especial, o macro-zoneamento, o Ministério Público do Estado do Pará recomendou à Câmara Legislativa Municipal de Belém, na pessoa de seu Presidente, o fiel cumprimento dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, bem como os mandamentos expressos no Estatuto da Cidade, especificamente no que tange à abertura de debates dentro do processo legislativo, garantindo canais de participação a todos.

Face à recomendação, inúmeras audiências públicas foram programadas

no município de Belém, tendo em vista propiciar o debate sobre o conteúdo existente no projeto de lei encaminhado pelo Prefeito municipal, que tratava do plano diretor.

Sabe-se que a gestão democrática da cidade deve ser estruturante das políticas urbanas, pois ao estar expressa em dispositivos federais, ratifica o sentido e a conformação do Estado Democrático de Direito que pretende a realização da igualdade, com base na vivência da democracia. Deve, portanto, o poder público municipal atuar para dar cumprimento ao ideal democrático por meio da implementação de políticas públicas, da proposição de projetos de leis, de planos e de programas para o desenvolvimento urbano, que dependerão desse diálogo entre Estado e sociedade, dessa concentração de interesses" (Lei 10.257/2001, Art. 43).

Se o texto constitucional trata da cooperação de associações representativas da sociedade civil no planejamento municipal, a lei orgânica municipal deve conter os instrumentos que possibilitem a gestão participativa, a participação popular no processo de desenvolvimento urbano (CF, artigo 29, inciso XII), estabelecendo ainda as regras de procedimento para que haja a cooperação da sociedade no planejamento local, na elaboração do plano diretor e de todos os demais planos municipais que fazem parte do processo de planejamento e desenvolvimento urbanos. Somente assim se poderá dar efetividade ao texto da Constituição Federal, pois nele a participação popular apresenta-se como requisito imprescindível, necessário para a validação e a eficácia dos atos do poder público.

Vê-se a intrínseca relação entre planejamento e participação política.

Se o texto constitucional traz em seu cerne a necessidade de incorporação da igualdade material por meio da garantia de condições mínimas de vida para todos, esse ideal - quando se trata da organização do espaço por meio de políticas para os espaços urbanos - deve se concretizar por meio da realização dos direitos e garantias expressos no artigo 2º do Estatuto da Cidade. As bases do Estado Democrático de Direito pressupõem a realização substantiva, em igualdade de condições, do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, ao transporte, ao trabalho, a lazer (art. 2o., inciso I, Lei 10. 257/2001). Esses direitos só podem ser efetivamente garantidos com democracia. Consoante Mercado (1995, p. 113), a democracia é o regime político necessário para a introdução de formas de controle e de direcionamento sobre a economia de forma que a sociedade possa controlar as decisões econômicas em consonância com os interesses sociais. Nesse sentido, as instituições precisam forjar

novos vínculos sociais, de forma que os indivíduos atuem em sociedade e possam verdadeiramente participar dos projetos políticos estatais.

O Direito e o planejamento democrático se perfazem em proposta como forma de enfrentamento dos inúmeros problemas vivenciados nos espaços urbanos e rurais, o que depende da consolidação de espaços deliberativos, do acesso à informação e da transparência dos atos do poder público.

#### **4 (A INEXISTÊNCIA) DE PLANEJAMENTO INTEGRADO E A FALTA DE VIVÊNCIA DO FEDERALISMO COOPERATIVO**

Outro grande desafio quando se pensa na urbanização do espaço é a inexistência do planejamento integrado cumulado com a falta de vivência do federalismo cooperativo.

Os problemas urbanos não se limitam tão-somente aos aspectos locais. Os problemas decorrentes da urbanização se refletem para além dos espaços locais e nacionais, o que demanda um planejamento integrado, que consiga refletir as interfaces local, regional e nacional.

A leitura que se realiza do texto constitucional, em seu artigo 182, leva a crer que seu comando normativo define tão-somente a atuação do poder público municipal quando da criação e implementação de políticas para o desenvolvimento urbano. No entanto, não cabe tão-somente ao município o dever de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para garantia do bem-estar e da qualidade de vida dos habitantes.

Apesar de ter sido delegado ao município ampla gama de atribuições para tratar dos problemas decorrentes dos impactos da urbanização, os problemas urbanos não se limitam aos aspectos locais e como os problemas decorrentes da urbanização se refletem para além dos espaços locais e nacionais, urge que se pense em planejamento integrado, ou seja, num planejamento que consiga ter refletidas as interfaces local, regional, nacional.

Analisar o artigo 182 do texto constitucional como comando normativo definidor da atuação do poder público municipal não significa que só o município deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para garantir o bem-

estar de seus habitantes. Em razão do interesse local e da possibilidade de resolver diretamente os problemas vivenciados pelos cidadãos, deve o poder local ter a possibilidade de buscar soluções e atuar de forma preponderante, isto é, dando-se prioridade à atividade administrativa municipal em detrimento das atividades estatais e nacionais quanto ao tema objeto de conflito administrativo. Este raciocínio, deflui de sua larga autonomia e da ampla gama de atribuições constitucionais que lhe foram conferidas (aos municípios), bem como da necessária descentralização de funções dispostas no texto constitucional em razão da necessidade de consecução do federalismo cooperativo.

Neste sentido, no que tange à gestão comum de interesses nacionais, cabe ao órgão federal a cooperação administrativa, atuando suplementarmente ou subsidiariamente à atuação estatal. Essa atuação de órgão da administração federal não pode ser conflitiva, superposta, estando condicionada à atuação dos Estados para o trato da matéria. Objetiva tão somente suprir as deficiências, falhas, omissões ocorridas na atuação administrativa, que originariamente pertencem aos Estados-Membros.

O artigo 23 da Constituição Federal, que tem por objetivo a cooperação e a interdependência de funções e atividades na Federação, expressa a necessária harmonia num sistema de repartição de atribuições e atividades de forma a que não exista conflito, superposição de atividades, simultaneidade de ações que podem ser contraditórias. O referido dispositivo, objetiva atuação lógica, racional, consentânea com os princípios e objetivos da República Federativa, por meio de atuação adequada de cada esfera federativa.

No que tange às políticas sobre saúde, desenvolvimento urbano e meio ambiente, observa-se, no entanto, que essas políticas, estruturadas sob sistemas nacionais de distribuição de competências, não traduzem a necessária harmonia e integração de ações para resolução de questões comuns a todas as esferas federativas, dentre as quais também destacamos a necessidade de uma política de desenvolvimento urbano integrada, consubstanciada em objetivos, estratégias, parcerias e ações integradas em prol do desenvolvimento sustentável.

Em se tratando de políticas de saúde, de ensino, de proteção ao meio ambiente, nesta inserida a necessidade de consecução de espaços urbanos sustentáveis, não existe o estabelecimento de relações adequadas e congruentes entre distintas esferas federativas, elementos indispensáveis para a realização de políticas estáveis e coerentes

à implementação de desenvolvimento urbano que cumpra com as funções e objetivos dispostos no texto constitucional.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O planejamento integrado deve ser pensado em meio a um verdadeiro federalismo cooperativo, em que municípios, Estados e União possam fazer valer suas atribuições e competências para definição, utilização e fiscalização do uso e do parcelamento do solo.

Esse planejamento precisa considerar as áreas urbanas e rurais, contemplando uma configuração mais equilibrada da questão rural-urbana e uma melhor distribuição do território, envolvendo, entre outras preocupações, a concentração excessiva das áreas metropolitanas, do contrário, nunca poderemos pensar em desenvolvimento urbano sustentável.

É sob a perspectiva da integração sócioespacial e da urgente integração sócio-espacial do Brasil no que tange o processo de desenvolvimento e implementação de políticas urbanas, que se objetivou realizar breves considerações sobre os desafios e perspectivas de efetivação do Direito urbanístico, ressaltando experiências no município de Belém, no Estado do Pará que, apesar de suas especificidades e particularidades, expressa, a partir de sua realidade urbana, problemas que certamente são recorrentes em toda a Amazônia.

Alex Fiúza de Mello (2007, p. 16) afirma categoricamente que a região enfrenta o dilema amazônico. E de forma contundente, afirma o autor que o problema amazônico é um problema acima de tudo político. Para Alex Fiúza de Mello, a Amazônia se apresenta como um dos principais centros das atenções mundiais em razão de suas riquezas naturais, de sua biodiversidade, de suas jazidas minerais, de seus recursos hídricos. E é justamente em razão de sua importância estratégica para o Brasil e para o mundo que os desafios para o novo século precisam ser enfrentados pelos atores políticos e por instituições, "... sob pena do processo de transformação em curso resultar em mais um ciclo de exploração econômica concentradora de riquezas e

socialmente excludente" (Fiúza de Mello, 2007, p. 19-20). Para o autor, somente existirá um salto civilizatório e de exercício da soberania, "... se existir uma vontade política comprometida com um verdadeiro projeto de nação, com um democrático e inclusivo pacto federativo e com o futuro dos brasileiros que habitam o norte do país" (Fiúza de Mello, 2007, p. 21). E vaticina: "Não haverá futuro para a Amazônia sem desenvolvimento científico e tecnológico com inflexão e sustentação a partir de dentro da região" (Fiúza de Mello, 2007, p. 16-17).

O Direito, portanto, deve ser importante aliado nesse processo de democratização e de inclusão social. Porém, os municípios brasileiros precisam assumir e exercer as atribuições institucionais decorrentes do texto constitucional, das normas infraconstitucionais, de leis orgânicas, pois a construção do Estado Democrático é um processo, constante vir a ser, e deve ser o jogo democrático o mecanismo por meio do qual se busque dissipar as desigualdades sócio-espaciais por meio de um planejamento coerente, integrado e compatível com a realidade de cada município.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALCKMIN FILHO, Geraldo. **Recuperar São Paulo: uma alternativa possível**. In: CALDERÓN, Adolfo e Ignacio; CHAIA, Vera. **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.

BELÉM. **Lei 8.665, de 30 de julho de 2008**, que institui o Plano Diretor do município de Belém.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 ). São Paulo: Saraiva, 2001.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade**. Planejamento municipal, plano diretor, urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARVALHO, Horácio Martins. **Introdução à teoria do planejamento**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

FIÚZA DE MELLO, Alex. **Para construir uma universidade na Amazônia: realidade e utopia**. Belém: EDUFPA, 2007.

MERCADO, Pedro Pacheco. **Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización**. In: *Mundialización económica y crisis político-jurídica (Anales de la Cátedra Francisco Suarez)*. Granada, n. 32, p. 101-138, 1995.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana.** *Direito Urbanístico.* Belo Horizonte: Del Rey, 1998.