



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|--|---|--|
| ☐ Ambiente e Sustentabilidade | ☐ Crítica, Documentação e Reflexão | ☐ Espaço Público e Cidadania |
| ☒ Habitação e Direito à Cidade | ☐ Infraestrutura e Mobilidade | ☐ Novos processos e novas tecnologias |
| ☐ Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

Análise comparativa das leis urbanísticas municipais quanto à regulação da verticalização em Belém

A comparative analysis of urban regulations on high rise building in Belém, Pará
*Analisis comparativa de las leyes urbanísticas municipales cuanto a regulacion de la
verticalizacion en Belém, Pará*

LIMA, José Júlio (1);
COSTA, Silvana Lima (2)

(1) Professor Doutor, Universidade Federal do Pará, UFPA, PPGAU, Belém, PA, Brasil; email: jjlima@ufpa.br

(2) Mestranda, Universidade Federal do Pará, UFPA, PPGAU, Belém, PA, Brasil; email: dacostalima@hotmail.com

Análise comparativa das leis urbanísticas municipais quanto à regulação da verticalização em Belém

A comparative analysis of urban regulations on high rise building in Belém, Pará

Analisis comparativa de las leyes urbanísticas municipales cuanto a regulacion de la verticalizacion en Belém, Pará

RESUMO

Tendo como contexto as modificações provocadas pelo Estatuto da Cidade de 2001, os parâmetros urbanísticos da cidade de Belém a partir de 1979 até o Plano Diretor de 2008 são analisados no que se refere ao controle da verticalização. São comparados os diversos zoneamentos e índices urbanísticos. A abrangência de cada zoneamento serve para identificar as alterações constantes no ordenamento urbano para a aprovação de projetos arquitetônicos. As variações dos índices indicam o grau de permissividade da gestão para com a verticalização e a viabilização de prédios cada vez mais altos visando atender aos interesses do mercado com possíveis impactos no ambiente urbano

PALAVRAS-CHAVE: Legislação urbanística, verticalização, adensamento, Belém

ABSTRACT

Taking into account the context after the City Statute Law from 2001, a comparative analysis is conducted on urban parameters applied in Belém, from legislation that spans from 1979 until the actual Plano Diretor set up in 2008 in relation to the control of high rise building construction. Different zoning parameters are compared in order to identify alterations planning permissions of high rise buildings. The assessment indicates an increase on the building permissions. Higher parameters found in that legislation have been enacted to meet the interests of real estate market with possible impacts on the urban environment.

KEY-WORDS: urban legislation, high rise building, density, Belém

RESUMEN

Teniendo como contexto cambia provocados por el Estatuto de la Ciudad 2001, los parámetros urbanísticos ejecutados en Belén de 1979 a la legislación actualmente en vigor en el Plan Director de 2008, son analizados en relación con el control de la construcción vertical. Las diversas zonas y los índices urbanos se comparan. El alcance de cada zonificación sirve para identificar los cambios constantes en el desarrollo urbano para la aprobación de planos de arquitectura. Las variaciones de los índices indican el grado de permisividad de la gestión de la integración vertical y la facilitación de los edificios cada vez más altos para satisfacer los intereses del mercado posibles impactos sobre el medio ambiente urbano.

PALABRAS-CLAVE: ley urbano, construcción vertical, densidad, Belém

1 INTRODUÇÃO

A ordenação do espaço urbano de Belém capital do estado do Pará, como as demais cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade de 2001 (Brasil, 2001), tornou a regulação urbanística subsidiária dos ideais de reforma urbana. Porém, o estudo da regulação urbanística insere-se no “limitadíssimo” alcance dos planos diretores, conforme é discutido por Villaça (2005) ao tratar do quadrante sudoeste de São Paulo. O autor mostra que a participação popular está relacionada ao zoneamento em área de concentração de alta renda e dotada das melhores condições de infra-estrutura, semelhante a Zona Sul carioca e mesmo aos bairros de Nazaré e Umarizal em Belém. Guardadas as devidas proporções pelas especificidades regionais quanto ao desenvolvimento econômico e pujança do setor produtivo local, Villaça analisa que do Plano Diretor, é o zoneamento que concentra as maiores atenções do setor privado. Em verdade, a ação do setor privado no processo de ocupação e consequente segregação social da cidade recaem fundamentalmente sobre o zoneamento. Apesar de não ser o objetivo desenvolver mais profundamente a operacionalização do Estatuto da Cidade, observa-se a relação do zoneamento com os instrumentos como a Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas, cuja operacionalização depende do estabelecimento de potenciais construtivos pelo zoneamento:

Cabe aqui mencionar as novidades sobre o controle público do uso e ocupação do solo trazidas pelo Estatuto da Cidade. Essas novidades aparentemente representariam uma “modernização” e uma “renovação” do zoneamento tradicional. Pelo menos vem sendo assim saudadas. É ainda uma incógnita saber se essas novidades virão realmente a ser postas a serviço da maioria excluída e seus bairros. (Villaça, 2005:44)

A análise da trajetória da legislação urbanística de Belém, objetivo deste paper, busca contribuir com uma análise comparativa dos parâmetros urbanísticos constantes nas leis municipais, no que se refere à regulação da construção em altura (verticalização). Sugere-se que seja possível identificar o quanto o zoneamento e seus mecanismos trazem um quadro referencial para o entendimento de limites e potenciais na operacionalização dos instrumentos citados.

Dentre as questões ligadas a participação do Estado na regularização do espaço urbano, as análises que se seguem sobre os índices propostos nas legislações estudadas apresentam aspectos que estabelecem relação entre a intenção da política local, o contexto da época e a ocupação urbana resultante quanto à densidade de massa construída e alterações no espaço interno das edificações. Villaça resgata o papel do zoneamento na cidade brasileira ao afirmar que:

A verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) da minoria mais rica, contra processos que a degradem. (Villaça, 2005:47)

Diante do quadro em que se insere o zoneamento, sugere-se que ao desvendar os mecanismos postos a serviço dos interesses imobiliários, será possível esclarecer até onde vão os interesses das classes sociais mais abastadas em detrimento de menos favorecidas. Buscar-se á discutir, como os índices mudaram ao longo do tempo e suas implicações para a verticalização; como as zonas em que a cidade foi dividida, quais zonas foram alteradas, ou ampliadas, e como os índices urbanísticos foram modificados, ou seja, se pretende identificar em cada uma das leis analisadas quais os índices que sofreram alteração onde foram feitas as alterações e onde não houve modificações.



2 O CONTEXTO DE ESTUDO: BELÉM DO PARÁ

O município de Belém possui uma área urbana de 1.064,92 km², distribuídos em uma parte continental e um arquipélago com mais de trinta ilhas. Seu sítio é marcado por inúmeros acidentes geográficos característicos da Amazônia tais como, rios, várzeas e terras firmes, alagados, os quais juntamente com áreas de ocupação institucional vieram a direcionar o seu crescimento e a ocupação da sua malha urbana de maneira contínua e compacta na Primeira Léguas Patrimonial. Trata-se de porção de terra com ocupação inicial e origem fundiária enfiteutic oriunda da concessão de terras para constituição do patrimônio das terras municipais ainda no século XVII, onde estão os bairros com melhor infraestrutura e com maior número de edificações verticais. A partir da década de 1980, a verticalização disseminou-se na Primeira Léguas Patrimonial e mais recentemente nos anos 2000 expande-se com a construção de condomínios verticais na periferia, colocando o tema da regularização da verticalização na ordem do dia.

Segundo Oliveira (1992) a consolidação da verticalização ocorreu inicialmente na década de 40 na Primeira Léguas Patrimonial com o surgimento do primeiro prédio com elevador, o Edifício Berna com 5 pavimentos localizado na Av. Presidente Vargas, assim como outros edifícios residenciais e comerciais surgiram na mesma avenida, como o prédio dos Correios, e o prédio do Grande Hotel (demolido em 1980). O segundo momento da verticalização se deu em 1960, com o surgimento do Edifício Manuel Pinto da Silva na esquina da Av. Presidente Vargas com a Av. Nazaré, esta nova fase da verticalização se prolongou criando uma espécie de corredor habitacional verticalizado.

Dentre os vários fatores envolvidos nas motivações para a verticalização, há o aumento da demanda habitacional e o papel do Estado enquanto fomentador ou regularizador da atividade construtiva na cidade. Em que pese o objetivo de garantir conforto ambiental e equilíbrio entre densidade populacional e serviços de infraestrutura na cidade, a lógica mercantil que acompanha qualquer consideração que se possa fazer da legislação urbanística está concentrada na maior utilização possível do lote.

3 LEIS URBANÍSTICAS DE 1979

As leis de número 7.119, de 21 de dezembro de 1979, 7.121 e 7.122, ambas de 28 de dezembro de 1979 (BELÉM, 1985), foram criadas após o processo de verticalização que se estendia de maneira bastante marcante, a partir da década de 1960 nos corredores centrais da cidade. Os edifícios que se ergueram a partir da Av. Presidente Vargas e corredor da Av. Nazaré, até o fim da década de 1970 já ocupavam praticamente toda a área dos lotes e tinham como característica não apresentar afastamentos frontais ou laterais, em sua grande maioria. O zoneamento de usos do solo dividiu a cidade em zonas de uso habitacional, de comércio e serviço, industrial, e institucional. A indicação de um uso se dava a partir de uma predominância, e não de uma exclusividade. A permissividade para construção em altura estava ligada a possibilidade dos lotes quando para zonas de uso habitacional tivessem potencial para abrigar volumes de construção maiores para aquele uso. A classificação das zonas foi feita segundo densidades, consideradas de baixa densidade aquelas com até 250hab/ha, média densidade entre 250 e 750 hab./ha e de alta densidade acima de 750hab/ha (Quadro 1).

Havia também uma preocupação com as dimensões mínimas para o lote, identificação quanto ao uso, e os afastamentos, eram cobrados minimamente e eram estabelecidos em função da largura da via. No tocante a ocupação dos lotes (índice de ocupação), todos os terrenos na área urbana deveriam seguir indicações constantes do quadro 1. Quanto aos índices de aproveitamento, a lei de 1979 estabelecia que os lotes pudessem ser ocupados com massa total edificada para o uso habitacional, em até quatro vezes a área do lote (Quadro 1).

Quadro 1: Zoneamento, densidade e índices da Lei 1979

Denominação da zona em 1979	Localização (bairros)	Densidade média líquida prevista	Índices de ocupação máximos para uso habitacional	Índices de aproveitamento máximos para uso habitacional
ZH1	Nazaré, Pedreira, Canudos, São Brás, Jurunas	1.000 hab. / ha	0,40	3
ZH2	Telégrafo e Sacramento	350 hab. / ha	0,60	2
ZH2 A	Jurunas			
ZH3	Umarizal, Marco, Fátima e Pedreira	450 hab. / ha		
ZH3 A	Cidade Velha, Batista Campos			
ZH4	Sacramenta, Pedreira, Guamá	600 hab. / ha		
ZH4 A	Guamá			
ZH5	Marco e Souza			
ZUM 1	Telegrafo	Não especificada		
ZUM 2	Umarizal, Campina e Nazaré			
ZUM 3	Campina			
ZUM 3 A	Marco e Canudos			
ZUM 4	Cidade Velha			
ZCS	Campina			
			0,90 no térreo e 0,60 nos demais pavimentos	Até 2 dependendo do tamanho do lote (para uso habitacional coletivo 12m x 35 m)

Fonte: Belém, 1979b.

Nesta lei para ser admitido o uso habitacional coletivo, exigia parâmetros mínimos para o tamanho do lote, onde as mesmas deveriam seguir com 12 metros de frente por 35 de fundos, o que totaliza um terreno de 420,00 m².

4 LEI DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE 1988

Em 1988 foi criado um conjunto de leis para ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, para o parcelamento do solo e para o controle do espaço interno de edificações que dariam conta das transformações urbanística e do momento da gestão política da época. Entre elas a lei 7401 de 1988 que tratava do zoneamento urbano da cidade de Belém. Esta lei teve como base o Plano de Estruturação Metropolitana (PEM) de 1980 e ti, tinha o objetivo de estruturação da região metropolitana de Belém, composta por apenas dois municípios, Belém e Ananindeua.

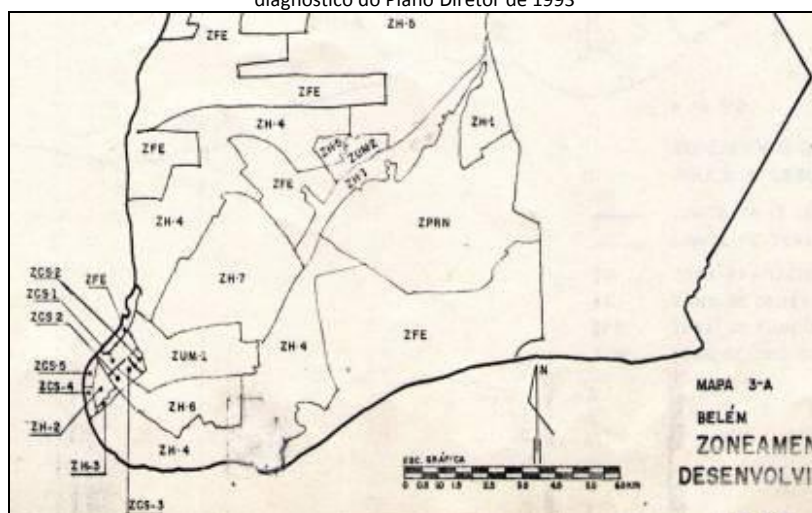
Por ocasião do estabelecimento de novas leis em 1988, ocorria uma forte pressão da opinião pública e dos setores políticos por medidas da prefeitura visando corrigir possíveis distorções da gestão urbanística que pudessem ter contribuído para a situação naquele momento. A

cidade estava sob o impacto da queda de um prédio em construção no bairro do Umarizal, adjacente ao bairro de Nazaré de onde a verticalização já se espalhava em direção a outros bairros. O que provocou a necessidade imediata de serem criadas novas leis municipais que restringissem os parâmetros construtivos estabelecidos nas leis anteriores como a lei de 1979.

Após um ano de vigência da lei 7.401, foi aprovada a lei 7.452 em 1989 alterando a lei anterior e alguns de seus artigos. Esta lei continha um quadro de modelos urbanísticos. Esses modelos enumerados por zonas especificadas de acordo com os usos definidos traziam composições de vários índices por modelo. Embora não seja de uso corrente na legislação urbanística brasileira, trata-se de um termo usado localmente, e que no decorrer do tempo passou a ser empregado para designar o conjunto de índices por uso e por localização no zoneamento, apresentado na figura 1.

As zonas habitacionais 6 e 7 apresentavam como sendo aquelas de zonas de maior interesse a análise da verticalização, a primeira compreendendo os bairros Nazaré, Batista Campos e Cremação e a segunda os bairros Marco, Pedreira e uma pequena parte do Umarizal. De menor interesse a verticalização temos a Zona Habitacional 4 localizadas nas áreas que consideradas como abaixo da cota 4 do nível da água, compreendendo os bairros do Jurunas, Condor, Guamá, Terra Firme, onde a falta de drenagem e de melhores condições de acessibilidade concentrava as baixadas de Belém. A lei proibia o uso multifamiliar na Zona Habitacional 4 e determina índices de aproveitamento com valores menores ou igual a 1, o que tecnicamente garante como total de volume edificado plantas com no máximo uma vez a área do terreno com até 2 pavimentos.

Figura 1: Zoneamento constante da Lei 7401 de 1988, porção referente à Primeira Léguas Patrimonial, redesenhado no relatório de diagnóstico do Plano Diretor de 1993



Fonte: Belém, 1992.

Quadro 2: Correspondência entre as zonas de 1979 e de 1989

Denominação da zona em 1979	Denominação da zona em 1989	Localização (bairros)
ZH1, ZUM2	ZUM 1	Nazaré e Umarizal
	ZH6	Nazaré
ZH1, ZH4, ZH4 A	ZH7	Pedreira e Marco
ZH3, ZH3 A, ZUM2	ZH4	Umarizal
ZH4, ZH4 A	ZH4	Guamá

Fonte: Belém, 1979 e 1989.

As baixadas constituem-se uma condição de ocupação subnormal, mas que pela proximidade aos bairros com infraestrutura constitui-se em reserva de terra para o setor imobiliário. Já neste momento é importante observar que as zonas habitacionais 6 e 7 terão seus limites ampliados nos anos seguintes a medida que as obras de saneamento “liberam” terrenos nesta zona.

As densidades nas zonas habitacionais previstas nesta lei variavam de acordo com cada zona, tendo destaque para as zonas citadas acima que, seriam aplicadas por meio de modelos urbanísticos com índices diferenciados para as zonas de maior densidade (Quadro 3 e Figura 3). Até a lei de 1988/89 a legislação urbanística de Belém trazia as densidades previstas, mesmo que não se constituísse prática de gestão seu controle ou que servisse de subsídio para a definição de políticas públicas.

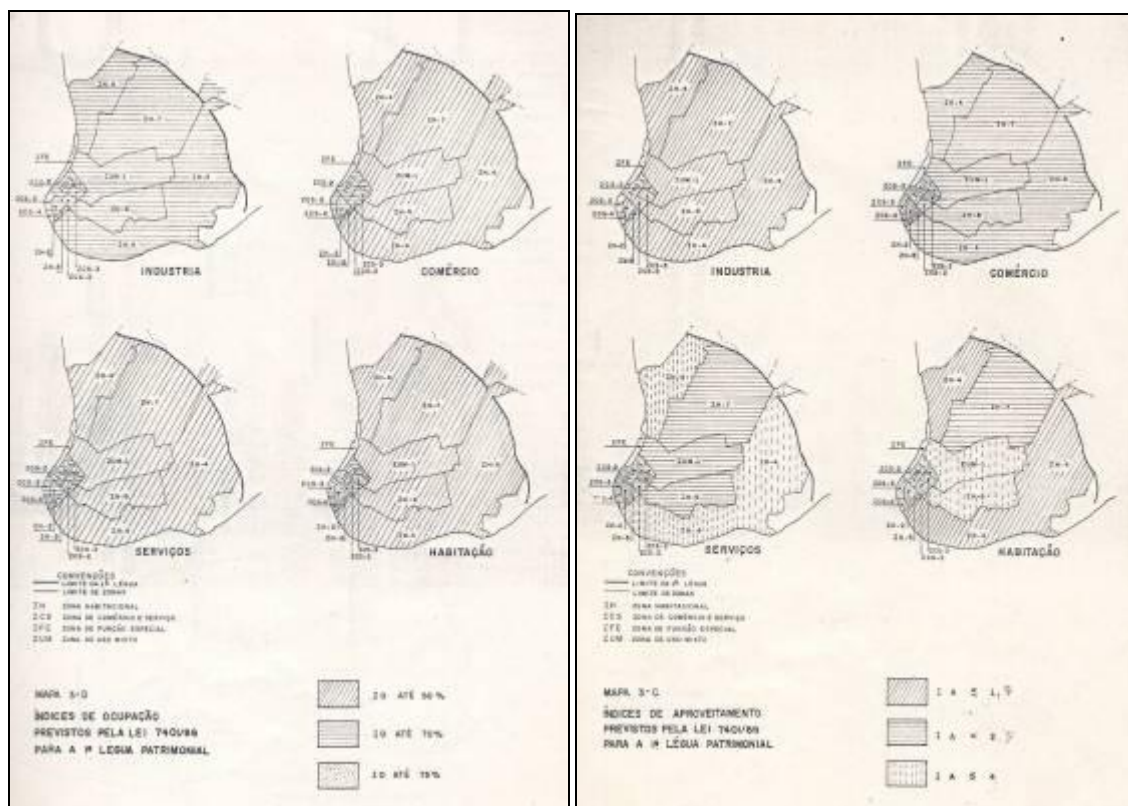
Quadro 3: Densidade e índices da Lei 1989 para zonas da Primeira Légua Patrimonial

Denominação da zona em 1989	Localização (bairros)	Densidade prevista	Índices de ocupação máximos para uso habitacional	Índices de aproveitamento máximos para uso habitacional
ZH4	Guamá	150 até 225 hab./ha	Não permite multifamiliar, somente unifamiliar até 50%	menor ou igual a 1,5
ZH6	Nazaré	500 até 575 hab./há	Até 0,50	menor ou igual a 4
ZH7	Pedreira e Marco	300 a 700 hab./há	Até 0,50	ser menor que 2,5
ZUM 1	Nazaré, Umarizal	-	Até 0,75	Até 3

Fonte: Belém, 1989.

Segundo o relatório de diagnóstico do PDU (Belém, 1993), o zoneamento proposto era acompanhado de índices que variam de acordo com cada uso conforme os mapas a seguir (Figura 2). A observação da distribuição dos índices previstos mostra que as zonas que apresentavam maiores indicações de potencial de verticalização nesta lei foram as zonas ZH6 e ZUM1 índice de ocupação de até 0,75 e índices de aproveitamento da ZH6 de até 4 e na ZUM 1 até 3 (quadro 3). Para a utilização do modelo em projeto de habitação multifamiliar, o lote deveria ter testada mínima de 12 metros e área mínima de 250m², indo de encontro a estrutura fundiária da cidade, caracterizada por lotes de testadas reduzidas e de grandes profundidades. Em consequência aumentam o remembramento de lotes antes ocupados por casas estreitas nos bairros Nazaré, Umarizal, Batista Campos e parte de São Brás. Com exceção de Nazaré, que desde as leis de 1979 já passava por intensa verticalização, as demais áreas passaram a atrair a atenção do mercado imobiliário.

Figura 2: Zoneamento da Primeira Légua Patrimonial com índices de ocupação e aproveitamento por uso. Fonte: redesenhado da Lei 1989



Fonte: Belém, 1992.

Com a lei de 88 houve um aumento de verticalização nos bairros Marco e Pedreira, visto que o índice de aproveitamento proposto para área que poderia atingir até 2,5 vezes a área do lote. Em 88, já havia registros através de dados levantados na prefeitura, que havia no bairro de Nazaré, 129 prédios, no bairro Batista Campos, 99 prédio, no bairro do Umarizal 68, e no bairro do Marco 86 prédios.

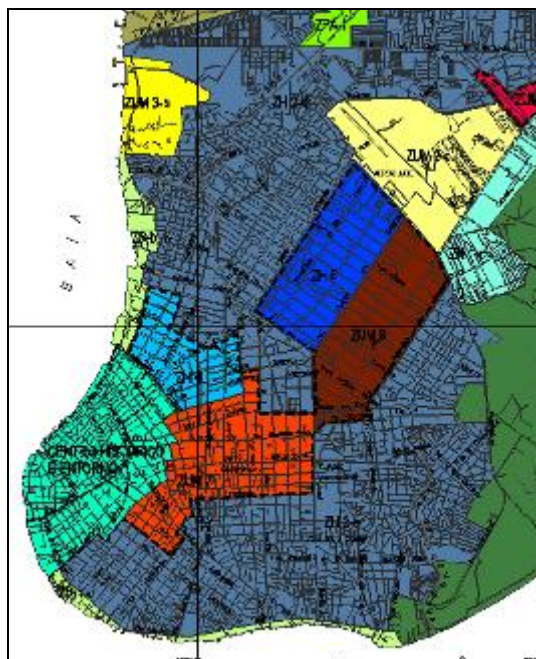
5 LEI COMPLEMENTAR Nº 02, DE 19 DE JULHO DE 1999

O primeiro Plano Diretor de alcance municipal em Belém, o plano foi criado em função da exigência da Constituição Federal de 1988, e pela pressão política da câmara municipal, considerado com um plano que pela primeira vez deveria casar com as políticas públicas, e políticas habitacionais. Trata-se da Lei 7.603 de 1993. Tendo ainda a Lei de 1989 em vigor, o texto do PDU 93 (como passou a ser conhecido) trazia indicações exclusivamente para a área urbana do município de Belém, diferente dos planos metropolitanos anteriores (CODEM, 1975 e CODEM, 1980). O plano segue os preceitos constitucionais e é tido como o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município, visando assegurar melhores condições de vida para a população e justiça social.

O Plano Diretor continha um conjunto de definições para as políticas setoriais para o desenvolvimento urbano com indicações sobre a produção e organização do espaço urbano, políticas de habitação, transportes urbanos, meio-ambiente, saneamento básico, saúde e educação. Quando o Plano de 1993 entrou em vigor, na prática, era um complemento a lei de

88/89. Ou seja, de 1993 a 1999, os dispositivos da lei de 88/89 tiveram que ser coordenados com os instrumentos do PD de 93 (em especial a cobrança de solo criado, também denominado de outorga onerosa do direito de construir e medidas aplicáveis a Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS). De 1999 a 2008 estiveram em vigor os dois instrumentos. Assim em 1999 foi instituída a lei LCC/99, a partir daí a lei de 88/89 deixou de ter validade.

Figura 03: Zoneamento constante da Lei Complementar de Controle Urbanístico de 1999 porção referente a Primeira Légua Patrimonial, redesenhado a partir de Belém, 1999.



Fonte: Belém, 1999.

Esta lei tinha como proposta a descentralização de usos do solo não residenciais e a redução das pressões sobre o centro histórico, mediante a criação de subcentros de comércio e serviços e de tratamento diferenciado de usos do solo em lotes lindeiros nos Corredores de Comércio e Serviço. O Controle Urbanístico tinha como diretriz o estabelecimento de taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento por unidade urbana, considerando suas características ambientais, além da disponibilidade da infra-estrutura básica. Foram definidas regras específicas para os Corredores de comércio e serviço de forma a receber os novos empreendimentos que viessem aproveitar a infraestrutura instalada, podendo até utilizar instrumentos tais como a outorga onerosa e operações urbanas, desde que os terrenos atendessem a lei.

Percebe-se uma modificação no zoneamento proposta na lei de 88 e 89, ampliando as zonas antes denominadas ZH6 e ZUM 1. Tais zonas foram transformadas numa única zona de uso misto (ZUM7). Ainda observando o mapa de 1999, e comparando com os zoneamentos anteriores, percebe-se uma clara divisão da antiga zona ZH7, divida em duas zonas ZUM 8 e ZH6. Nelas, a nova lei amplia os índices de aproveitamento, o que representa um maior incentivo a verticalização a partir de Nazaré em dois eixos, um em direção ao Umarizal e outro em direção a Batista Campos e Jurunas (Quadro 4).

Quadro 4: Correspondência entre o zoneamento de 1989 e de 1999

Denominação da zona em 1989	Denominação da zona em 1999	Localização (bairros)
ZUM 1	ZUM7 e parte da ZH4	Nazaré e Umarizal
ZH6	ZH2 e ZUM 7	Nazaré e Batista Campos
ZH7	ZH5 e ZUM8	Pedreira e Marco
ZH4	ZH2d	Umarizal
ZH4	ZH2e	Guamá

Fonte: Belém, 1989 e 1999.

Da mesma forma que a lei anterior, a lei de 1999 trouxe a sistemática de quadros de modelos urbanísticos com valores diferentes dos anteriores, em zonas delimitadas também diferentes (Quadro 5).

Quadro 5: Densidade e índices da Lei 1999 para zonas habitacionais da Primeira Léngua Patrimonial

Zona habitacional	Localização (bairros)	Índices de ocupação máximos para uso habitacional	Índices de aproveitamento máximos para uso habitacional
ZH2-d,e	Sacramenta e Pedreira	0,50	2,0
	Guamá e Terra Firme		
ZH4	Umarizal		2,5
ZUM 7	Nazaré e Batista Campos		3,3
ZUM 8	Marco		
ZH5	Pedreira		3,5

Fonte: Belém, 1999.

Os maiores índices de aproveitamento propostos pela lei de 1999 estão localizados nas zonas ZUM 8 e ZUM 7, variam entre 3,3 e 3,5 . Estas mesmas áreas na lei de 88, incluídas na zona ZH7, apresentavam índice de aproveitamento menor ou igual a 2,5. Trata-se de áreas com potencial mais convidativo para verticalização, por meio de índices alterados, o que contribuiu para o crescimento da verticalização das áreas localizadas nos bairros de Nazaré e Umarizal, inclusive com o surgimento de edifícios verticais na Av. Doca de Souza Franco e suas vias paralelas e transversais.

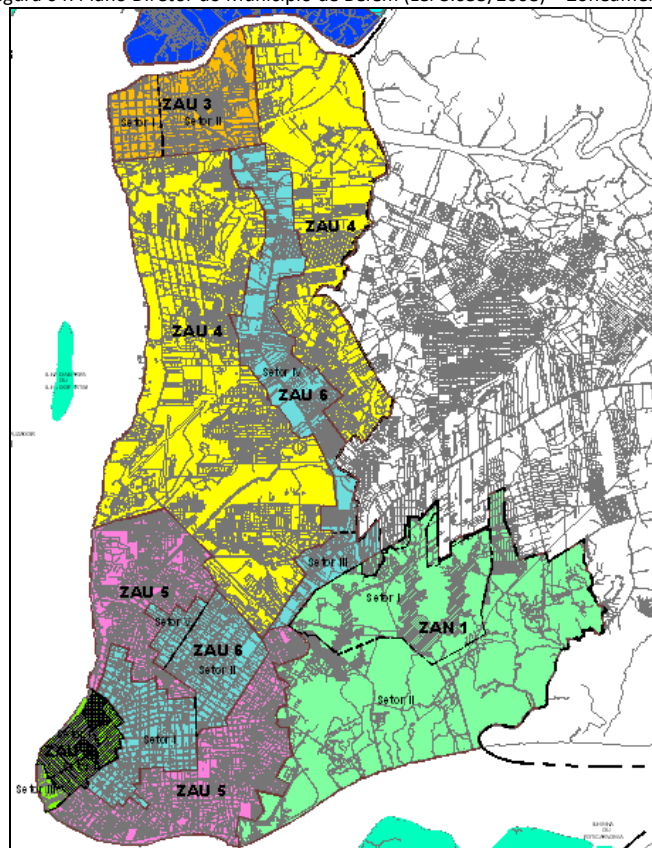
Apesar de manter em vigor a legislação de 1989, o Plano Diretor ao instituiu o instrumento da cobrança da outorga onerosa trouxe medidas aplicáveis a porções delimitadas por um zoneamento complementar ao zoneamento “ordinário” em vigor da lei de 1989. O princípio do solo criado em outros países prever o índice 1,0 para cobrança, no caso de Belém o índice básico, após intensos debates na Câmara Municipal ficou estabelecido no valor de 1,4 da área do lote em 1993. Depois o índice para outorga onerosa foi modificado para 2,0 em 1999. O instrumento da outorga onerosa foi tratado de forma descontínua pela gestão municipal, apesar de ter um potencial interessante para deter a verticalização ou de alguma forma canalizar recursos para melhoria de infraestrutura urbana. Na realidade o que se cobrou a título de outorga onerosa foi pouco e não trouxe qualquer dificuldade para o setor imobiliário no que se refere à definição de limites para verticalização. Como será observado no exame da lei de 1999, complementar ao Plano de 1993, os seus índices concorrem, no entanto, para garantir aumento de gabarito em zonas que anteriormente já poderiam ser verticalizadas e corredores de tráfego.

6 PLANO DIRETOR URBANO 2008

Por volta de 2003, após o Plano de 1993 ter vigorado por 10 anos, iniciaram-se os trabalhos de revisão da lei do plano, concluído em 2008, quando foi promulgada uma nova lei (Lei 8.655, de 30/07/2008). O Plano Diretor Urbano de 2008 trouxe parâmetros urbanísticos que até então eram definidos em leis complementares, naquela altura a lei de 1999 e o Plano Diretor de 1993. O plano de 2008 trouxe índices urbanísticos, o plano faz às vezes de lei urbanística. É importante ressaltar que o plano diretor de 1993 não invalidava por completo a lei de 1999, pelo contrário, ele servia de complemento à lei de 1989. Ou seja, durante o período de 1999 a 2008 estiveram em vigor os dois instrumentos, sendo que o plano diretor de 1993 não apresentava índices urbanísticos. O plano 2008, trata o planejamento urbano com intenções para políticas de desenvolvimento e melhorias de infra-estrutura. Porém, o plano não integrava políticas públicas setoriais com diretrizes de ordenamento territorial, ficando clara a preocupação de, ao criar um novo zoneamento de usos do solo juntamente com uma nova organização do sistema viário, atender aos interesses do mercado imobiliário.

O zoneamento definido no PDU 2008, em função das especificidades quanto aos padrões paisagísticos e urbanísticos de ocupação, dos problemas e potencialidades urbanos e objetivos específicos (art 86), divide o espaço municipal em duas macrozonas, a Macrozona do Ambiente Urbano (MZAU) e pela Macrozona do Ambiente Natural (MZAN). A primeira é subdividida em sete Zonas de Ambiente Urbano (ZAU) e a segunda em três Zonas de Ambiente Natural (ZAN), conforme a Figura 4.

Figura 04: Plano Diretor do Município de Belém (Lei 8.655/2008) – Zoneamento.



Fonte: Belém, 2008.

A análise dos quadros acima do PDU 2008, cruzando com as informações dos índices urbanísticos propostos pela LCCU de 99 (Quadro 6), é evidente que na zona ZUM7 de 1999, que correspondia apenas aos bairros, Nazaré, e Batista Campos, que já apresentava maior permissividade a verticalização passa a ser bastante ampliada, e agora denominada de Zona ZAU6. A qual é dividida em dois setores, ZAU 6 SETOR I, que compreende os bairros Nazaré, Umarizal, Batista Campos, e grande parte do Jurunas e ZAU6 SETOR II, que compreende os bairros Marco e Pedreira. Percebemos que apesar da ZAU 6 Setor I, manter os índices de ocupação de 0,50, há uma alteração do índice de aproveitamento para 3,3. Na ZONA ZAU 6 SETOR II o índice de aproveitamento sobe 3,3 para 3,5 (Quadro 7). Voltando ainda a lei de 1988 estas áreas apresentavam índices de aproveitamento menores ou iguais a 2,5, o que confirma que houve incentivos ao crescimento da verticalização para estas áreas, embora houvesse a intenção prevista nos planos diretor de descongestionar o centro.

Quadro 6: Correspondência entre as zonas de 1999 e Plano Diretor de 2008

Denominação da zona em 1999	Denominação da zona em 2008	Localização (bairros)
ZH2-d	ZAU 6	Sacramenta e Pedreira
ZH2e	ZAU 5	Guamá, Terra Firme,
Zh4	ZAU 6 setor I	Condor e Jurunas
ZUM 7	ZAU 6 setor I	Nazaré, Umarizal e Batista Campos
ZUM 8	ZAU 6 setor II	Marco
ZH5	ZAU setor 2 (incidindo em parte da antiga ZH2d)	Pedreira

Fonte: Belém, 1999 e 2008.

Quadro 7: Índices da Lei do PDU 2008 para zonas habitacionais da Primeira Légua Patrimonial

Zona habitacional	Localização (bairros)	Índices de ocupação máximos para uso habitacional	Índices de aproveitamento máximos para uso habitacional
ZAU 5	Pedreira e Marco	0,50	2,5
ZAU 6 setor I	Nazaré, Umarizal, Batista Campos, Condor e Jurunas	0,50	3,3
ZAU 6 setor II	Marco	0,50	3,5

Fonte: Belém, 2008.

As análises apresentadas mostram que legislação em vigor trás incentivos para a verticalização. Trata-se de áreas adensáveis pelo zoneamento proposto ao longo do tempo, inclusive do PDU de 2008. A partir de 2005, constata-se a construção de edifícios com até 40 pavimentos. A verticalização nesta magnitude é resultado, em parte da ampliação das zonas verticalizáveis devido às alterações dos índices de aproveitamento, assim como a permissão do desconto para efeito do cálculo para o índice de aproveitamento conforme citado no artigo 70 da LCCU/99, o que é transformado em acréscimo de área construída total. Comumente obtido com a inclusão de novos itens que aumentam as áreas de lazer, jardins abertos e áreas contemplativas.

Art. 70. Consideram-se não computáveis para fins de cálculo do coeficiente de aproveitamento, as seguintes áreas:

I - nas edificações destinadas à habitação unifamiliar:

jardins abertos ou não;

b) sacadas e terraços, desde que abertos;

c) varandas, dentro do limite de 5 % (cinco por cento) da área da edificação;

d) estacionamento ou garagem.

II - nas edificações destinadas à habitação coletiva:

- a) as destinadas aos serviços gerais, tais como:
 - 1. máquinas e elevadores;
 - 2. bombas d'água;
 - 3. transformadores;
 - 4. centrais de ar condicionado;
 - 5. aquecimento de água;
 - 6. instalação de gás;
 - 7. contadores e medidores;
 - 8. instalações para coleta e depósito de resíduos sólidos;
- b) as que constituem dependências de uso comum:
 - 1. vestíbulos;
 - 2. circulação horizontal e vertical;
 - 3. recreação e jardins abertos ou não;
 - 4. salões de recepções;
 - 5. guarita;
- c) sacadas e terraços, desde que abertos, ainda que constituam dependências de utilização exclusiva da unidade autônoma;
- d) varandas, desde que não ultrapassem a 5% (cinco por cento) da área de utilização exclusiva da unidade autônoma de até 120,00 m² (cento e vinte metros quadrados) de área, ou 10% (dez por cento) da área de utilização exclusiva da unidade autônoma por habitação com área superior a 120,00 m² (cento e vinte metros quadrados), e de até 180 m² (cento e oitenta metros quadrados) ou 15% (quinze por cento) da área de utilização exclusiva da unidade autônoma por habitação com área superior a 180,00 m² (cento e oitenta metros quadrados);
- e) estacionamento ou garagem;
- f) residência de zelador, quando igual ou inferior a 50,00 m² (cinquenta metros quadrados);
- g) pavimento em pilotis quando livre e sem qualquer vedação, excluídas as áreas previstas nos incisos anteriores. (Belém, 2008:13)

Além dos descontos permitidos, constata-se que apesar dos índices de aproveitamento não terem sido significativamente alterados pelo PDU 2008, outros fatores podem ter concorrido para a verticalidade na cidade de Belém, tais como: utilização de lotes maiores resultantes de remembramento de pequenos lotes para alcançar a testada maior ou igual a 12m, exigido como mínimo para verticalizar; redução de áreas internas das unidades habitacionais que de certa forma faz com que as torres habitacionais se tornem mais delgadas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo comparativo das leis municipais que vigoraram na cidade de Belém mostra que os objetivos da gestão urbanística não são alinhados com princípios democráticos contidos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. A julgar pela observação da ampliação da verticalização na cidade, as leis analisadas apontam ações desintegradas do sistema de gestão das demais políticas públicas como transporte e saneamento. Constata-se também que existe uma gestão urbanística bastante burocratizada, feita sem estudos específicos que avaliem as mudanças de densidades e a capacidade da infraestrutura. Situação agravada, por exemplo, quando a cada mudança de lei ocorre uma corrida de projetos arquitetônicos na prefeitura de Belém para aprovação, o que é danoso para a cidade, acabando por comprometer a organização que se pretende dar a cidade.

A trajetória dos planos demonstra que o aumento da área verticalizável é operado pela combinação de modificações nas regras de aplicação dos índices e dos próprios índices. O que leva a maior permissividade para com a verticalização. O que confirma o posicionamento de Villaza sobre o zoneamento.



Em Belém, como em outras cidades brasileiras, confirmam-se os propósitos de garantir ganhos financeiros para o mercado, em detrimento de um efeito redistributivo a ser obtido por meio de instrumentos do Estatuto da Cidade. Embora não tenham sido tratados no trabalho, é possível refletir que devido a complexidade no funcionamento do controle de uso e intensidade do solo urbano, dificilmente será possível estabelecer uma ligação entre este controle e a aplicação de qualquer um dos instrumentos da reforma urbana.

Conclui-se que a legislação incidente sobre a verticalização, de certa forma serviu para valorizar ainda mais as áreas já adensadas e possuíam os maiores valores de mercado, favorecendo e ampliando cada vez mais as possibilidades de lucro para a construção civil. As leis existem de forma a aproveitar as infraestruturas providas pelo estado, muitas vezes adiantando-se, sem relação com a situação das áreas, o que causa sobrecarga das infraestruturas por meio de maior valorização de áreas já adensadas.

REFERÊNCIAS

- Belém, Lei No. 7119 de 21 de dezembro de 1979. 1979- Dispões sobre o Zoneamento da Primeira Léguas patrimonial e dá outras providências. 1979a.
- Belém, Lei No. 7121 de 28 de dezembro de 1979. Dá nova redação a Lei 7068 de 29 de agosto de 1978, de introdução ao sistema normativo do uso do solo de município de Belém - LISNUSO e dá outras providências. 1979b.
- _____. Município de Belém Mensagem à Câmara Municipal. Belém: PMB, 1987.
- _____. Lei N. 7401 de 29 de janeiro de 1988. Lei de Desenvolvimento Urbano 1988. Dispõe sobre a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano de acordo com as diretrizes de estruturação espacial da região Metropolitana de Belém, 1988.
- _____. Lei N. 7.452 de 04 de Julho de 1989 que altera disposições da lei N. 7.401 de 29/01/88. 1989.
- _____. Lei N. 7.603 Plano Diretor Urbano do Município de Belém de 1993. 1993
- _____. Lei Complementar de Controle Urbanístico Nº 02 de 1999. Dispõe sobre o parcelamento, e Ocupação de usos do Solo Urbano do Município de Belém e dá outras providências. 1999.
- _____. Lei Nº 8.655 de 30 de Julho 2008 Plano Diretor Urbano do Município de Belém. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. 2008.
- OLIVEIRA, Janete Marília Gentil Coimbra de. Produção e Apropriação do Espaço Urbano: A Verticalização em Belém-PA. Tese (doutorado), Universidade de São Paulo, 1992.
- ROLNIK, Raquel: A Cidade e a Lei, Legislação, Política urbana e Territórios na Cidade de São Paulo- São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.
- VILLAÇA, Flávio. As Ilusões do Plano Diretor. 2005. (Disponível em http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em 02/03/2014.