

PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO DO SOLO E TRANSFORMAÇÕES URBANAS EM BELÉM (1979 – 2018)

Parameters of soil occupation and urban transformation in Belem (1979 - 2018)

Paramètres de l'occupation des sols et de la transformation urbaine à Belém (1979 - 2018)

Beatriz Mesquita Moura
Universidade Federal do Pará
beatrizmmoura6a@gmail.com

Raul da Silva Ventura Neto
Universidade Federal do Pará
netoventuraraul@gmail.com

Resumo

Este artigo propõe analisar as permanências de parâmetros urbanísticos presentes nos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo instituídos para o município de Belém, de 1975 até os dias atuais, investigando a correlação entre os zoneamentos propostos e a verticalização do seu espaço urbano. As análises se detiveram mais diretamente aos empreendimentos construídos durante o último ciclo imobiliário e aprovados na vigência da Lei Complementar de Controle Urbanístico de 1999 (LCCU/99), cujos parâmetros urbanísticos são mantidos praticamente inalterados no Plano Diretor Urbano (PDU) de 2008, tornando-os os parâmetros de mais longa duração na história recente do planejamento urbano de Belém. Como metodologia, foi feita a espacialização dos zoneamentos de cada instrumento legal, dos dados obtidos em levantamento de campo na Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB), que registram a produção imobiliária no período entre os anos de 1982 e 2018. As localizações dos edifícios foram confrontadas com os limites do zoneamento e a variação de coeficientes de aproveitamento. Os resultados indicam clara coincidência entre a localização da alta produção imobiliária e as zonas de maior coeficiente de aproveitamento, criando largas zonas que estimulam a retenção especulativa da terra urbana e a redução da densidade urbana da área.

Palavras-Chave: Belém; Verticalização; Capital Incorporador; Mercado imobiliário; Planejamento Urbano

Abstract

This article proposes to analyze the permanences of urban planning parameters present in the master plans and land use and occupation laws established for the municipality of Belém, from 1975 to the present day, investigating the correlation between the proposed zoning and the verticalization of its urban space. The analyzes were more directly related to the projects built during the last real estate cycle and approved under the Complementary Law of Urban Control of 1999 (LCCU / 99), whose urban parameters are practically unchanged in the 2008 Urban Master Plan (PDU), making As a methodology, the zoning of each legal instrument was made as a methodology, from the data obtained in a field survey at the Municipal Department of Urbanism (SEURB), which record the real

estate production in the period between 1982 and 2018. The locations of the buildings were confronted with the limits of zoning and the variation of utilization coefficients. The results indicate a clear coincidence between the location of the high real estate production and the areas with the highest coefficient of utilization, creating large areas that stimulate the speculative retention of the urban land and the reduction of the urban density of the area.

Keywords: Belém; Verticalization; Real Estate entrepreneurs; Real Estate Market; Urban Planning

Résumé

Cet article propose d'analyser la permanence des paramètres d'urbanisme présents dans les schémas directeurs et les lois d'occupation et d'occupation des sols établies pour la commune de Belém, de 1975 à nos jours, en recherchant la corrélation entre le zonage proposé et la verticalisation de son espace urbain. Les analyses étaient plus directement liées aux projets construits au cours du dernier cycle immobilier et approuvés en vertu de la loi complémentaire sur le contrôle urbain de 1999 (LCCU / 99), dont les paramètres urbains sont pratiquement inchangés dans le plan directeur d'urbanisme de 2008 (PDU). En tant que méthodologie, le zonage de chaque instrument juridique a été défini comme une méthodologie, à partir des données obtenues lors d'une enquête sur le terrain au Département municipal de l'urbanisme (SEURB), qui enregistre les la production immobilière entre 1982 et 2018. Les emplacements des bâtiments ont été confrontés aux limites du zonage et à la variation des coefficients d'utilisation. Les résultats indiquent une coïncidence évidente entre l'emplacement de la forte production immobilière et les zones présentant le coefficient d'utilisation le plus élevé, créant de vastes zones stimulant la rétention spéculative des terrains urbains et la réduction de la densité urbaine de la zone.

Mots-clés: Belém; Verticalisation; Promoteurs immobiliers; Marché immobilier; Urbanisme

Introdução

Com mais de dois milhões de habitantes na sua área metropolitana, a cidade de Belém, capital do Estado do Pará, tem presenciado ciclos sistemáticos de verticalização imobiliária que promoveram transformações na morfologia da sua área central e, mais recentemente, na área de expansão metropolitana. De fato, desde o final dos anos de 1980 o fenômeno da verticalização em Belém se encontrava consolidado (OLIVEIRA, 1992), em que pese o acesso ao crédito a partir do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH). O ápice da verticalização ocorreu no último ciclo de crescimento da economia nacional e local, como reflexo do *boom* imobiliário verificado no país a partir de meados dos anos 2000 (ROYER, 2013) e dos elevados índices de aproveitamento do solo urbano permitidos pela legislação urbanística local. A partir de 2007, com a chegada de incorporadoras nacionais de capital aberto (ICA), seguindo um movimento nacional de expansão territorial das atividades imobiliárias a partir da abertura

do capital dessas empresas na BM&FBOVESPA (FIX, 2011), a verticalização do espaço intraurbano de Belém avançou de forma acelerada para áreas de expansão metropolitana fora dos limites da Primeira Léngua Patrimonial da cidade¹, seguindo uma estratégia de distinção espacial articulada por agentes locais que passam a nomear antigas áreas de periferia da cidade como "Nova Belém" (VENTURA NETO, 2015).

Como aponta Villaça (2005) apesar de ser legitimado pelo Estatuto da Cidade como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano brasileiro, são efetivamente as LUOS que pautam a atuação da administração pública no controle da ocupação do espaço intraurbano e, de certa forma, expressa a correlação de forças a nível local pela captura de renda fundiária urbana. A verticalização recente materializa a evolução do circuito imobiliário local no sentido da atuação articulada, como máquina imobiliária de crescimento, dos agentes de produção do espaço urbano da metrópole, acentuando sua participação política no processo de aprovação dos parâmetros urbanísticos vigentes, dispostos nas Leis de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) previstas para a cidade (VENTURA NETO, 2015).

Até 2008, quando tem início o processo de elaboração do primeiro Plano Diretor que incorporou as diretrizes instituídas pelo Estatuto da Cidade em 2001, Belém contou com pelo menos três planos distintos, marcadamente caracterizados pela descontinuidade de suas ações e o longo intervalo de tempo entre a fase de elaboração e a produção de resultados do que foi apresentado pelos mesmos (LIMA, 2000). De fato, o que se percebe em análises mais específicas é que, mais do que as diretrizes estipuladas para as zonas urbanas nos Planos Diretores, foram os parâmetros urbanísticos das LUOS que, a partir dos anos de 1970 definiram a localização preferencial e a tipologia dos edifícios verticais construídos na cidade.

Nesse sentido, o artigo trata da evolução dos parâmetros urbanísticos dos distintos Planos Diretores e LUOS definidos para a cidade de Belém desde os anos de 1970². Analisa-se a correlação entre os diversos zoneamentos propostos e a verticalização do espaço urbano de Belém, a partir dos anos de 1970, dando ênfase aos empreendimentos

¹A primeira porção de terra doada pela Coroa Portuguesa para a formação do município de Belém, ainda no século XVII. Atualmente corresponde ao centro principal da cidade, onde se concentram além dos bairros de ocupação colonial, a maior parte da infraestrutura urbana, comércio e serviço, empregos e instituições públicas do município e do Estado.

² Os dados e análises apresentados no artigo correspondem aos resultados parciais do projeto de pesquisa *Transformações recentes na morfologia urbana de Belém a partir da LCCU/99*, coordenado pelo Prof. Dr. Raul da Silva Ventura Neto, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará

construídos durante o ciclo imobiliário mais recente, aprovados na vigência da Lei Complementar de Controle Urbanístico de 1999 (LCCU/99), cujos parâmetros urbanísticos são mantidos praticamente inalterados no Plano Diretor Urbano (PDU) de 2008, o que os tornam os parâmetros de mais longa duração na história recente do planejamento urbano de Belém.

*Planejamento centralizado e os primeiros Planos Diretores e LUOS para a Região Metropolitana de Belém (RMB)*³.

Apesar do número limitado de pesquisas sobre a temática, considera-se que em Belém a regulação urbanística oficial impõe restrições construtivas para o lote urbano, mas de forma pontual, desde a década 1950, quando a municipalidade define limites mínimos de gabarito para alguns lotes da área central da cidade. Nessa fase inicial tratam-se de interferências ancoradas ainda na ideia do *city beautiful*⁴, em que as limitações construtivas dos edifícios limitavam-se ao eixo da Avenida Presidente Vargas e o estímulo à verticalização se encontrava fortemente associado ideia de progresso e modernização da sociedade local (CHAVES, 2011). Contudo, é importante destacar que, pelo menos desde o século XIX, a municipalidade possuía um forte grau de controle sobre as definições de desenho e alinhamento dos terrenos da primeira légua patrimonial (ABREU, 2016) e sobre algumas tipologias de edificações residenciais a partir do código de posturas municipal (SOARES, 2008), sem que, no entanto, isso indicasse parâmetros de aproveitamento do lote urbano.

De fato, a ideia de Plano Diretor como documento oficial de ordenamento do território, na forma hegemônica como ficaria conhecido a partir dos anos de 1960 (VILLAÇA, 1999), só teve início em Belém nos primeiros anos de 1970, absorvendo as tendências centralizadoras de instituições de planejamento urbano e regional criadas nos primeiros anos do governo militar, especialmente o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). É nesse contexto que Belém e seus municípios limítrofes são alçados pelo governo federal à categoria de Região Metropolitana, formando uma das

³ A RMB foi instituída ainda na década de 1970 através da Lei Complementar Federal n. 14, de 8 de junho de 1973 e atualmente é composta por seis municípios: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Isabel, Santa Bárbara e Castanhal.

⁴ Sobre um quadro evolutivo do planejamento urbano no Brasil ver: Villaça, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, C. SHIFFER, S. (orgs) O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo, FUPAM/EDUSP, 1999

primeiras RM's do Brasil, e incentivando o surgimento de instituições locais⁵ de planejamento para coordenar e elaborar planos de ordenamento territorial para a nova metrópole.

Em 1975 foi aprovado o Plano de Desenvolvimento da Grande Belém (PDGB) o primeiro plano compreensivo elaborado para o desenvolvimento da RMB, trazendo consigo o primeiro zoneamento funcional da cidade⁶ e as primeiras diretrizes de uso e ocupação de lotes urbanos. São parâmetros urbanísticos segmentados por zonas mas que tornaram obrigatórios, para a emissão do alvará de construção, a apresentação de: afastamentos frontais e laterais, taxas de ocupação do lote, além de um coeficiente de aproveitamento não superior a três vezes o tamanho do lote e um tamanho mínimo para o mesmo, caso fosse previsto a execução de torres verticais.

O Plano Diretor da Grande Belém herdava características do planejamento urbano moderno, com zoneamento que separava e ordenava diretrizes específicas para zonas habitacionais, zonas de uso misto e zonas de comércio e serviço, além da tentativa de estabelecer subcentros nos limites da Primeira Léngua Patrimonial. Como diretriz para as zonas habitacionais, o PDGB previa compatibilizar as categorias de habitação com parâmetros de densidade demográficas líquidas pré-estabelecidas por zona: zonas de alta densidade, com média de 1000 hab/ha e média densidade, com média de 450 hab/ha. Com isso, definiu os bairros de cotas mais altas da cidade com o maior coeficiente de aproveitamento, em média duas vezes superior ao tamanho do lote, classificando-os como zona de alta densidade (Mapa 1) mas incluindo áreas de baixada⁷, como a ZUM 2, com

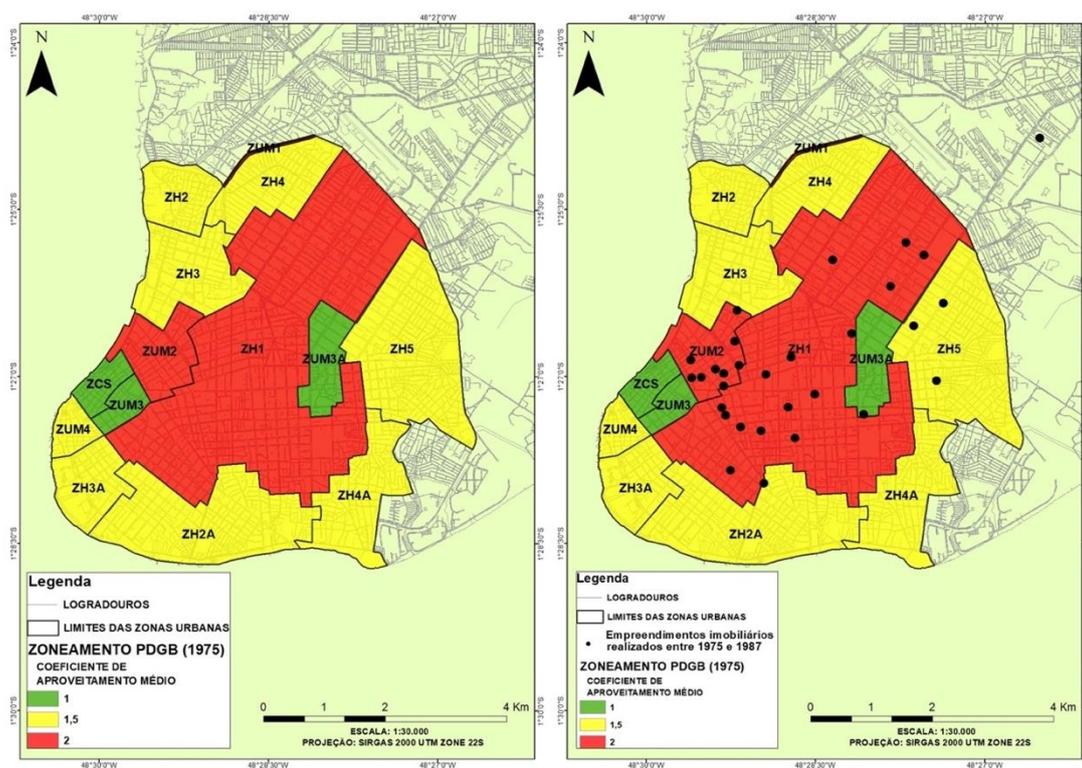
⁵ No bojo do que vinha sendo formulado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) no âmbito do planejamento urbano e regional de viés centralizador do governo militar, foram criadas de instituições locais de planejamento urbano para a RMB, com destaque para a Companhia de Desenvolvimento e Administração da área Metropolitana de Belém (CODEM), uma sociedade de economia mista cuja função era orientar a expansão urbana a partir do gerenciamento de um substancial patrimônio fundiário que pertencia à prefeitura municipal, nas áreas da Primeira e da Segunda Léngua Patrimonial, além de grande parte das ilhas do Mosqueiro, Cotijuba e Caratateua. Além da CODEM o SERFHAU também orientou a criação da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA) uma das primeiras do país.

⁶ Embora não haja menção direta ao Plano Diretor Geral de Belém no texto da Lei Municipal 7.122, aprovada em 1979, que dispõe sobre o parcelamento da terra urbana no município, a Lei 7.122/79 aplica seus parâmetros sobre o zoneamento disposto no PDGB/75, criando assim uma relação de proximidade entre os parâmetros dispostos na Lei 7.122/79 e as diretrizes do PDGB/75.

⁷ Na cidade de Belém o termo “baixada” designa cotas mais baixas (abaixo de 4,0 metros) no território da RMB, sujeitas a inundações a maior parte do ano e que correspondem a cerca de 40% do território da metrópole. As “baixadas” são áreas de ocupação precária onde se instalaram os migrantes das décadas de 1970 e 1980, junto com a população local de baixa renda, se constituindo como objeto de ações de melhoria urbana em grandes obras de saneamento (macrodrenagem das bacias) e eventual produção de habitação de interesse social pelo Estado.

coeficientes de aproveitamento que a igualava às zonas de cotas mais altas da Primeira Léguas Patrimonial.

O contexto macroeconômico favorável durante parte da década de 1970, somado ao apoio financeiro do sistema SFH e BNH, permitiu que as regiões incluídas nas zonas ZH 1 e ZUM 2 se consolidassem como áreas de forte interesse dos agentes do circuito imobiliário local, das elites e da classe média de Belém, intensificando a produção imobiliária na área central da Primeira Léguas Patrimonial (Mapa 2), fora eixo da Avenida Presidente Vargas.



Mapa 1 e 2 Coeficiente de aproveitamento médio por zona e empreendimentos imobiliários realizados na vigência do PDGB/1975. Fonte: Câmara Municipal de Belém, Lei 7.119, de dezembro de 1979; Secretaria Municipal de Urbanismo de Belém (SEURB). Elaboração: Beatriz Moura, 2018.

A condição criada pela liberação de maiores coeficientes de aproveitamento por lote, aliada à continuidade de investimentos em infraestrutura urbana na área central, propiciou que a produção imobiliária se mantivesse elevada durante a maior parte da década de 80, marcada por empreendimentos imobiliários cuja média de gabarito médio ficava entre 18 e 20 pavimentos, reforçando a segregação socioespacial da RMB em um momento de expansão dos assentamentos precários nas baixadas da Primeira Léguas

Patrimonial e nas áreas subutilizadas na Segunda Léngua Patrimonial (TRINDADE JR., 1998).

A Lei 7119/79 vigorou por pouco mais de nove anos até ser substituída por um novo arcabouço legal oriundo do Plano de Estruturação Metropolitana (PEM), o primeiro a apresentar uma proposta de estruturação espacial relacionada com o desenvolvimento metropolitano, criação de empregos, políticas habitacionais, preocupações a respeito das condições naturais do sítio e com redução da segregação espacial dos moradores de baixa renda, especialmente aqueles situados nas baixadas da cidade (CARDOSO, 2007). O PEM herda do PBGB conceitos da urbanística moderna, notadamente aqueles que preconizavam a clara separação entre subcentros, zonas comerciais e zonas residenciais, nesse caso diferenciados por um padrão de ocupação definidos de acordo com as densidades propostas e usos do solo permitidos (LIMA, 2000). As propostas contidas no PEM subsidiaram pelo menos três leis municipais com diretrizes para o uso e ocupação do solo em Belém, as Leis 7.401/88, 7.452/88 e 7.399/88 (Mapa 3), que, apesar de ampliarem as possibilidades de incorporação imobiliária de edifícios verticais, impunham duas novas limitações importantes para a verticalização nos bairros da área central de Belém. A primeira relacionada às limitações de gabarito em áreas de interesse a preservação do patrimônio histórico, a no máximo 22 metros de altura. A segunda limitação estava relacionada aos afastamentos do edifício em relação aos limites do lote, fixados em dois metros para os afastamentos laterais e cinco metros para os afastamentos frontal e fundos (COSTA, 2015).

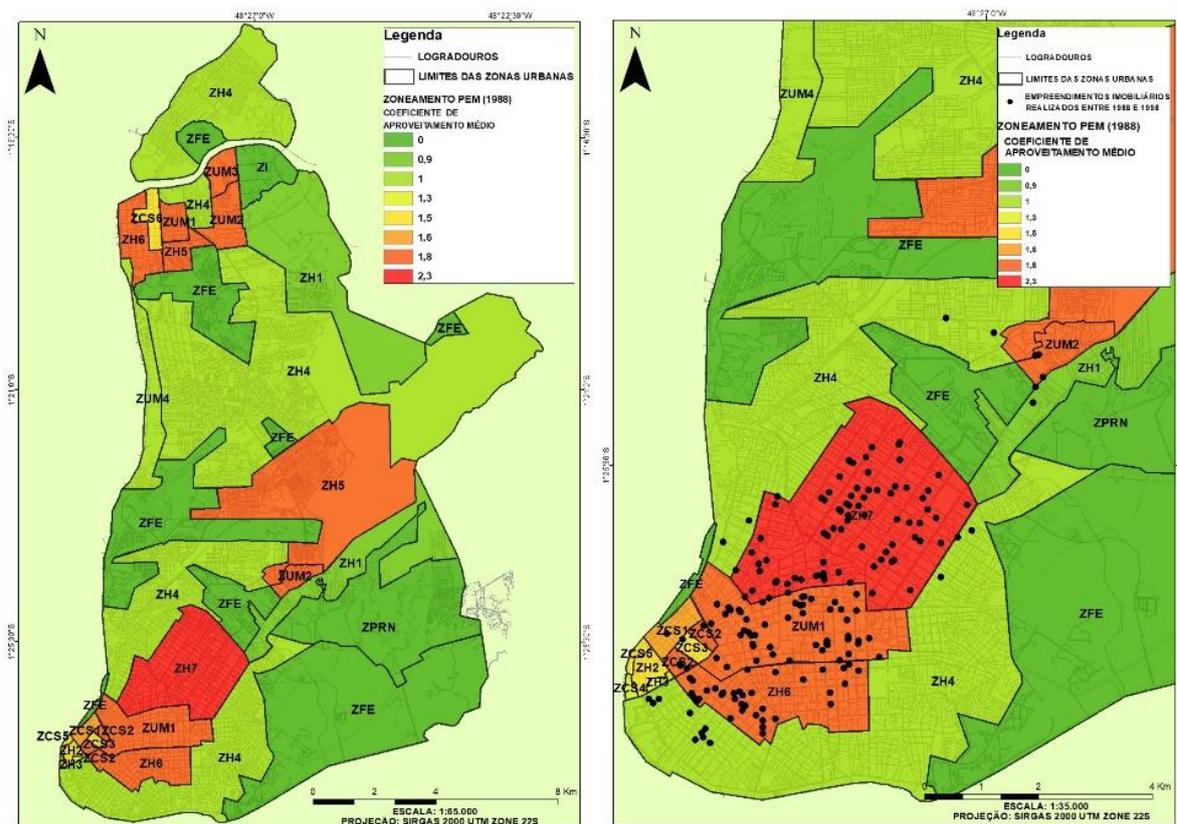
O principal impulso do arcabouço legal de 1988 relacionado ao PEM dizia respeito à ampliação das áreas não computáveis no cálculo da área total construída, uma estratégia que indiretamente elevou o coeficiente de aproveitamento do terreno sem extrapolar os limites legalmente permitidos por zona. Na prática isso significava que no momento da obtenção das licenças para o alvará de obra, as áreas destinadas à garagem e aos serviços gerais, circulação horizontal e vertical, além de espaços para recreação, jardins, áreas de pilotis sem vedação, os terraços e as sacadas dos apartamentos – sendo que estas já não constavam no cálculo desde a lei anterior – não constariam do cálculo de aproveitamento do lote.

Mesmo simbolizando um novo plano de ordenamento para a metrópole, nota-se que o zoneamento das LUOS que se articulavam ao PEM reforçou as diretrizes de aproveitamento do PDGB, ampliando o potencial construtivo em bairros de cotas mais

altas da cidade e em alguns espaços de baixada saneada, particularmente no bairro do Umarizal, mesmo que para a construção de edifícios nesses espaços houver, até aquele momento, impedimentos técnicos em virtude do desconhecimento dos construtores locais sobre a qualidade do solo de Belém e a tecnologia de execução de fundações em áreas alagadas (SALAME, 2003).

O coeficiente de aproveitamento definido no PEM para as áreas mais altas da cidade, nomeadas como ZH 7, possuíam em média um potencial construtivo de 2,3 vezes o tamanho do lote, superior ao coeficiente de aproveitamento previsto no PDGB. Nas áreas de baixada saneada do Umarizal, a antiga ZUM 2, manteve-se um coeficiente de aproveitamento elevado, como as ZUM 1 e ZH 6, com média de 1,8 vezes o tamanho do lote, sendo que para empreendimentos imobiliários residenciais esse valor poderia chegar a 3 vezes o tamanho do lote.

É notável ainda que a legislação articulada ao PEM é a primeira que define potenciais construtivos para os terrenos localizadas na área de expansão da cidade, conciliando-se com novas zonas de interesse ao circuito imobiliário local, que durante os anos de 1980 atuou nesse espaço com a produção de Habitação de Interesse Social financiada pelo BNH (TRINDADE Jr., 1998). Tratam-se de zonas como a ZUM 2 e ZH 5, com coeficientes de aproveitamento médio de 1,8. O estabelecimento desse parâmetro se traduz no aumento da produção imobiliária nestas zonas, com a implantação de diversos empreendimentos viabilizados pelo BNH durante a década de 80, iniciando um processo de adensamento construtivo nessa região e consolidação de uma segunda frente de atuação imobiliária dos agentes locais (Mapas 3 e 4).



Mapa 3 e 4: Coeficiente de aproveitamento médio por zona e empreendimentos imobiliários realizados na vigência do PEM/1988. Fonte: Câmara Municipal de Belém, Lei de parcelamento 7.399 de 1988; Secretaria Municipal de Urbanismo de Belém (SEURB).

Elaboração: Beatriz Moura, 2018.

Contudo, como o aumento no potencial construtivo ocorreu em um momento de recrudescimento do ciclo econômico brasileiro, diretamente relacionado ao forte processo inflacionário, à crise da dívida externa e a própria extinção do BNH, os efeitos morfológicos sobre o espaço intraurbano de Belém dos parâmetros definidos em 1988 foram mais restritos, em comparação aos da lei de 1979. A forte crise na produção imobiliária de mercado em Belém, em que pese o fim do BNH em 1986, foi marcada pelo encerramento da atividade de diversas incorporadoras locais, além de outras de alcance nacional que atuavam na cidade⁸, bem como a pela redução da produção imobiliária por incorporação durante quase uma década, estimulando a denominada construção por administração, que independia de financiamentos mas exigia um tempo maior de construção (VENTURA NETO, 2015).

⁸ Cita-se nesse caso a ENCOL que, em entrevistas apresentadas em Ventura Neto (2015), foi apontada como a empresa líder do mercado local, concentrando cerca de 80% das vendas e lançamentos.

Redemocratização e descentralização: A LCCU/99 e o Plano Diretor Urbano de 2008 no contexto de financeirização da produção habitacional.

No rastro do processo de redemocratização do país, que tem como principal marco legal a Constituição Federal de 1988, primeira que coloca como cláusula pétrea a função social da propriedade, os movimentos sociais urbanos organizados pleitearam a necessidade de formulação de um terceiro plano diretor para Belém, no início dos anos de 1990⁹ (TAVARES, 1997). O Plano Diretor Urbano (PDU) surgiu em consonância com o momento em que Belém atingiu a marca de um milhão de habitantes, sendo o primeiro também a ser conduzido por técnicos da prefeitura municipal de Belém a partir da Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), se desvinculando pela primeira vez da CODEM. O PDU foi o primeiro plano a colocar em pauta a temática da reforma urbana, instituindo uma gama de instrumentos urbanísticos que objetivavam a função social da cidade e da propriedade urbana (BELÉM, 1995), como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e o IPTU progressivo no tempo, incorporados ao Estatuto da Cidade em 2001.

O PDU apresentou a necessidade de elaboração de uma nova LUOS, que deveria atuar em conjunto com os instrumentos urbanísticos para equilibrar a oferta de infraestrutura e de investimentos públicos e privados em todo o perímetro urbano da cidade, e não somente na sua área central. Como forma de reforçar a cobrança da OODC por meio de uma operacionalização conjunta entre SEURB e Secretaria de Finanças (SEFIN), se introduz pela primeira vez parâmetros de Coeficiente básico e máximo, que variavam em função da zona e de modelo urbanístico adotado. O PDU previu para todos os lotes da cidade um CA básico de 1,4, e, caso o empreendimento imobiliário previsto para o lote ultrapassasse o CA básico, o incorporador seria taxado proporcionalmente à quantidade de área construída além do limite imposto pelo plano, podendo atingir um coeficiente máximo que dependia da saturação da capacidade de infraestrutura da zona da ampliação desta (TOURINHO, 2009).

Como forma de compensar as evidentes perdas de aproveitamento sobre o lote urbano a minuta da LUOS do PDU flexibilizou ainda mais a exclusão das áreas comuns do cálculo de aproveitamento do lote, prática semelhante à ocorrida no momento de

⁹ Importa dizer que a elaboração do Plano Diretor de Belém e da aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos que seriam posteriormente regulamentados no documento, já constava na Lei Orgânica do município de Belém promulgada em 1991.

elaboração das diretrizes territoriais do PEM, dez anos antes. Ao que tudo indica, essa flexibilização visava atender à demanda dos agentes do circuito imobiliário local que se colocaram contra a imposição de um coeficiente de aproveitamento básico de 1,4 para todos os terrenos da cidade, além do pagamento de OOCd para aqueles que necessitassem extrapolar esse patamar, o que agravaria, no discurso dos incorporadores, ainda mais a crise que vivia o setor.

É nesse contexto, de disputa em torno do aproveitamento do solo urbano, que durante o processo de aprovação da minuta da LUOS do PDU o legislativo municipal sanciona uma série de emendas permitindo aumentar o coeficiente básico de 1,4, juntamente com a redução em até 75% do valor cobrado de OOCd, o que inviabilizava a aplicabilidade da mesma. Por outro lado, as benesses que permitam a exclusão das áreas comuns do cálculo de aproveitamento são mantidas pela câmara municipal.

Como mostram os trechos da minuta e depois do texto da LCCU/99 abaixo, foi aprovada com alterações severas sobre o texto original, com exclusões e alterações pontuais em parágrafos que definiam como seria tratado o coeficiente de aproveitamento dos lotes urbanos. Na comparação entre os artigos 63, do texto original, e 66, do texto final, que passa a considerar o CA básico do lote, antes extensivo a todos os lotes da área urbana, um elemento variável de acordo com o zoneamento, uso pretendido e dimensões do lote, alterando a aplicação original que passa de:

Art. 63. O coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pelo art.182 da Lei 7603 de 13.01.93, será extensivo a todos os lotes situados nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana, excetuados os localizados nas Zonas de Serviços Especiais e nas Zonas Industriais.

Parágrafo único. As zonas excluídas do cumprimento do coeficiente de aproveitamento básico nos termos do caput deste artigo, são consideradas não adensáveis.

para:

Art. 66. O coeficiente de aproveitamento básico, conforme definido no § 2o do artigo 182 da Lei no 7.603, de 13 de janeiro de 1993, será variável em função do zoneamento ordinário, do uso pretendido e das dimensões do lote.

Parágrafo único. De acordo com disposto no caput deste artigo, o coeficiente de aproveitamento básico será igual ao coeficiente de aproveitamento estabelecido para cada modelo a ser utilizado [...]

Há ainda uma exclusão completa da ideia de coeficiente de aproveitamento básico numa comparação entre os artigos 65, do texto original, e o artigo 68, do texto final, conforme mostra abaixo:

Art. 65. A definição de Coeficiente de Aproveitamento, diferenciados em relação ao Coeficiente de Aproveitamento Básico, visa atender a demanda das diversas categorias de uso e regular o adensamento de acordo com a capacidade da infraestrutura, da circulação e das condições ambientais.

Que, no texto final, possui essa redação:

Art. 68. Os coeficientes de aproveitamento visam atender a demanda das diversas categorias de uso e regular o adensamento de acordo com a capacidade da infraestrutura, da circulação e das condições ambientais.

Com essas alterações pontuais o Legislativo Municipal conseguiu elevar o potencial construtivo de grande parte do espaço urbano de Belém, permitindo que qualquer limite de adensamento instituído para a quadra ou para aquela zona da cidade fossem efetivamente desconsiderados. Em outras palavras, após a aprovação final da LCCU/99 o que havia sido proposto como CA máximo passa a ocupar o lugar de CA básico que, somadas à exclusão das áreas comuns do cálculo do aproveitamento do lote, asseguravam um aproveitamento ainda mais elevado do terreno e afetavam diretamente o funcionamento da OODC, tendo em vista que o pagamento pelo solo criado, a partir daquele momento, só ocorreria caso o CA máximo da zona fosse excedido, e não mais o básico, como havia sido proposto inicialmente.

A retomada da produção imobiliária em Belém se acentua a partir 2005, como reflexo local das melhorias nas condições macroeconômicas do país. É desse ponto em diante que se vislumbram também as transformações na morfologia urbana no sentido de uma verticalização de LCCU/99 e dos elevados coeficientes de aproveitamento permitidos pelos ajustes realizados na Câmara Municipal de Belém. É importante ressaltar que a exclusão de áreas comuns do cálculo de coeficiente de aproveitamento, permitidas pela LCCU/99, ocorre em um momento no qual a própria tipologia dos edifícios habitacionais multifamiliares passa a privilegiar uma série de espaços condominiais – espaço gourmet,

quadras de esporte diversos, salões de festa, churrasqueiras – que, mesmo sem contarem no aproveitamento do terreno elevam o preço final da unidade (VENTURA NETO, 2015).

Em complemento, a LCCU/99 reduz o gabarito máximo em áreas outrora altamente valorizadas pelos agentes do circuito imobiliário local (Mapa 5), e que passam a estar circunscritas na área de entorno do Centro Histórico de Belém (CHB) incorporando as diretrizes da Lei de Preservação do Centro Histórico de Belém¹⁰ – delimitado no Mapa 5 pelo polígono na cor amarela. Cabe ressaltar que em planos anteriores o CHB era classificado como Zona de Comércio e Serviço, com presença de coeficientes de aproveitamento elevados, principalmente na vigência da Lei de 1988, chegando a 1,6 vezes o tamanho do lote, em média e sem restrições de gabarito.

A média de gabarito da produção imobiliária na vigência da LCCU/99 eleva-se de 20 para 25 pavimentos (Mapa 6), representando também um aumento substancial nos edifícios lançados. No período de 1999 a 2008 são entregues cerca de 211 empreendimentos, entre edifícios residenciais multifamiliares e edifícios de salas comerciais. No auge desse período, alguns bairros centrais da cidade, como o Umarizal chegariam a receber cerca de quatro edifícios superiores a 20 pavimentos por ano, transformando definitivamente a morfologia da área central de Belém elevando o preço da terra dos espaços mais valorizados para patamares superiores a R\$ 9.000,00 por metro quadrado (VENTURA NETO, 2015).



¹⁰ Lei 7.709 de maio de 1994.

Imagem 1: Foto aérea de 1972, com destaque para as conclusões da obra de macrodrenagem na bacia do Reduto e da inauguração da Av. Doca de Souza Franco; Fonte: Ximenes, 2010



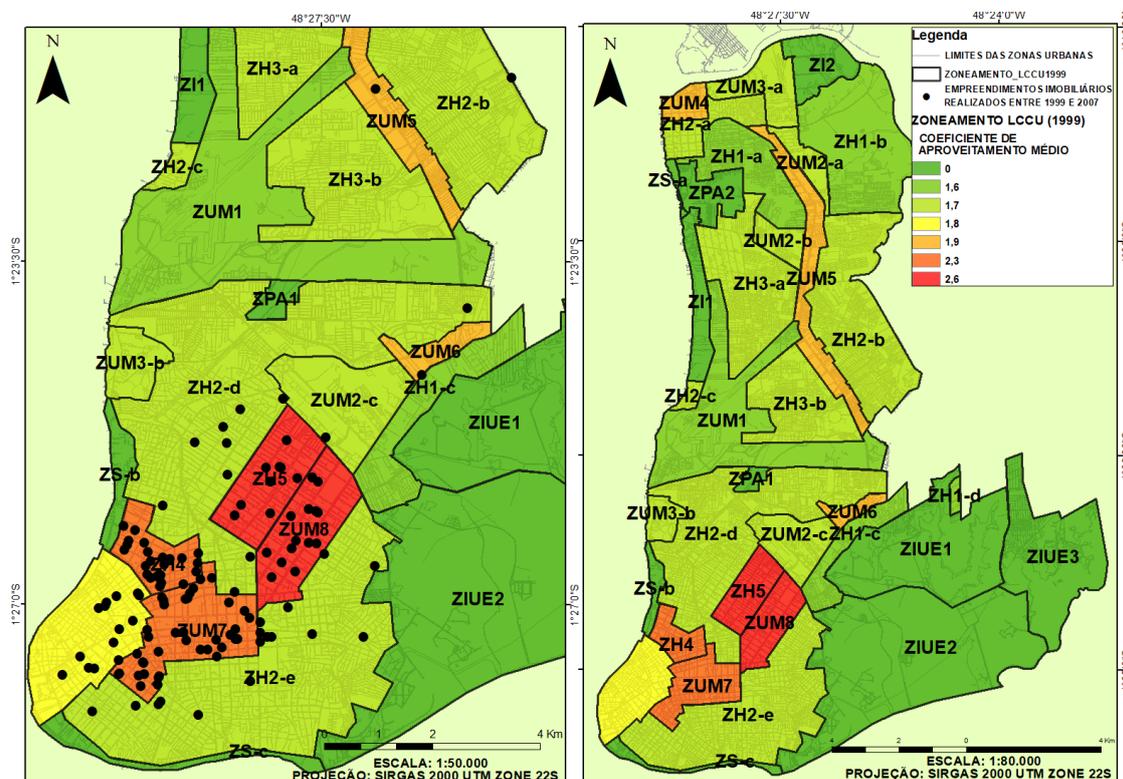
Imagem 2: Foto de 1972 a partir do canal recém-inaugurado. Fonte: Ximenes, 2010



Imagem 3: Foto de 2012 tirada do mesmo ponto da foto que consta na Imagem 2, destacando a intensa verticalização ocorrida no bairro a partir dos anos 2000. Fonte: Ventura Neto, 2012

Como mostra o mapa 6, a LCCU/99 também eleva o coeficiente de aproveitamento na área de expansão de Belém, afetando diretamente terrenos lindeiros à Avenida Augusto Montenegro onde se encontravam, grandes glebas, naquela altura, subutilizadas e de

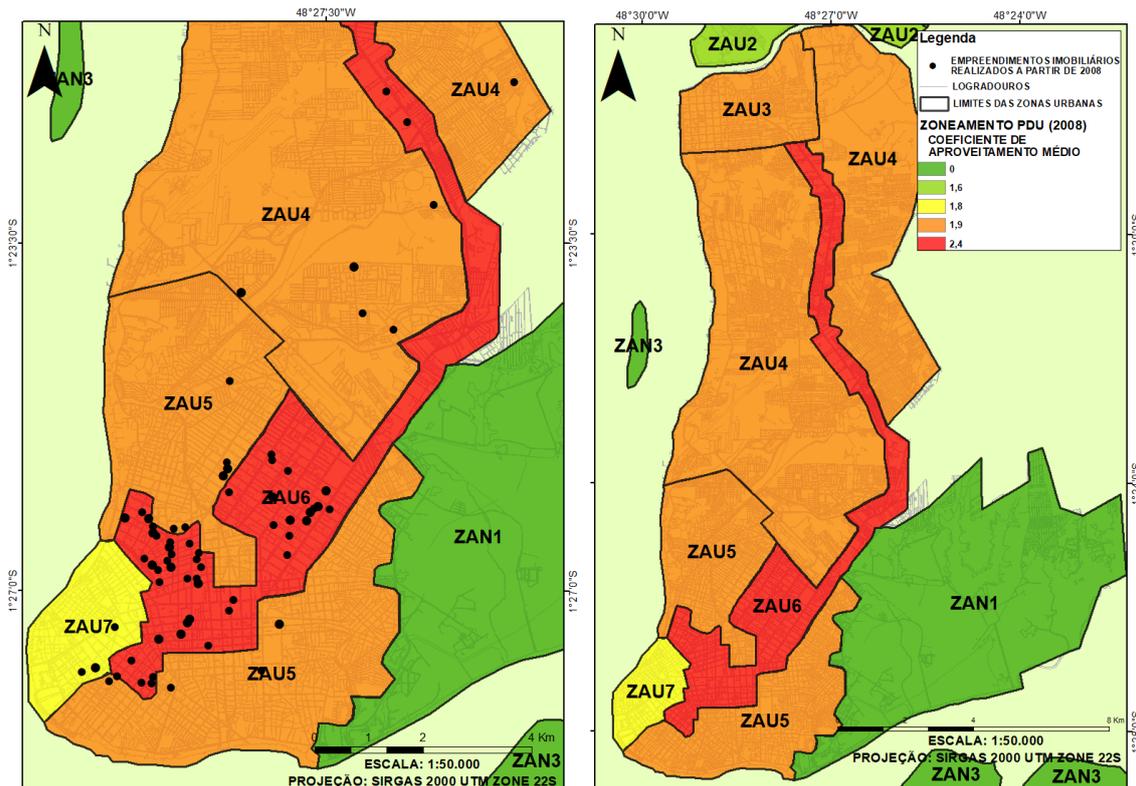
interesse dos agentes locais desde os anos de 1980. O aumento do potencial construtivo dos terrenos na área de expansão acabaria desenhando um novo eixo de interesse para incorporadores locais, mas que só será viabilizado com a entrada de uma nova escala do capital incorporador na cidade, impulsionado pelo processo de financeirização de grandes incorporadoras do eixo Rio-São Paulo a partir dos anos 2000 (FIX, 2011).



Mapa 5 e 6: Coeficiente de aproveitamento médio por zona e empreendimentos imobiliários realizados na vigência da LCCU/1999. Fonte: Câmara Municipal de Belém, Lei Complementar de nº 02, de julho de 1999; Secretaria Municipal de Urbanismo de Belém (SEURB). Elaboração: Beatriz Moura, 2018.

O ano de 2008 marca a entrada de empresas incorporadoras nacionais que haviam realizado oferta pública de ações (OPA) na BM&FBOVESPA, principalmente no ano de 2007, e buscavam expandir sua área de atuação para as regiões Norte e Nordeste do país (FIX, 2011). A entrada dessas empresas em Belém, na sua maioria em associação com incorporadoras locais, impulsionou, ainda mais, os lançamentos de edifícios de alto padrão na área central de maior aproveitamento do solo, bem como a formação de novas frentes imobiliárias em trechos específicos da área de expansão metropolitana, principalmente ao longo do eixo da Avenida Augusto Montenegro, em Belém, e no eixo da Rodovia Br-316, principalmente no município de Ananindeua.

É nesse contexto, de pleno crescimento do circuito imobiliário local, com expectativas altistas fortemente vinculadas o elevado potencial construtivo da LCCU/99, que tem início o processo de revisão do PDU de 1993. Embora o processo de revisão tenha início no ano de 2003 na gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues (inicialmente do PT e em sua segunda gestão no PSOL), as dificuldades de integração das discussões de revisão com o sistema de planejamento participativo em operação, contraditoriamente não levaram a conclusão da revisão. Somente entre 2007 e 2008 a Prefeitura Municipal de Belém, na primeira gestão do Prefeito Duciomar Costa (PTB) finalizou a revisão do PDU. Há de se observar que o processo de revisão foi feito em meio a uma sistemática de participação marcada por direcionamentos a grupos organizados, diferente ao que ocorreu na década anterior (LEÃO, 2013), em que pese já estar em vigor o Estatuto da Cidade. Dessa forma, o resultado foi o Plano Diretor Urbano de 2008 (PDU/2008) que, apesar de avançar na validação da maior parte dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, opta por alinhar a nova proposta de ordenamento territorial à continuidade dos parâmetros instituídos pela LCCU/99. O zoneamento aprovado no PDU/2008 e a manutenção dos parâmetros urbanísticos da LCCU/99, com adição de ainda mais exceções ao cálculo de aproveitamento, permitem que se elevem ainda mais os potenciais construtivos para a área urbana do município (Mapas 7 e 8).



Mapas 7 e 8: Coeficiente de aproveitamento médio por zona e empreendimentos imobiliários realizados na vigência do PDU/2008. Fonte: Câmara Municipal de Belém, Lei 8.655, de julho de 2008; Secretaria Municipal de Urbanismo de Belém (SEURB). Elaboração: Beatriz Moura, 2018.

De 2008 até 2018, o gabarito médio dos empreendimentos entregues atingiu a marca de 30 pavimentos, atingindo a marca de 221 edifícios entregues entre 2009 e 2018. Trata-se de uma produção que incorpora definitivamente a orla da cidade como mercadoria, com destaque para produção de edifícios de alto padrão na parcela da orla de Belém localizada no bairro do Umarizal (Imagem 4).



Imagem 4: Empreendimentos imobiliários de alto padrão realizados no bairro do Umarizal na última década. Fonte: https://www.flickr.com/photos/m_hermes/6865803923

É evidente no zoneamento proposto a intenção de consolidação da área ao longo da Avenida Augusto Montenegro, como frente de expansão para atividades imobiliárias. O aumento do CA para os terrenos lindeiros à Avenida, definição que começou a ser desenhado na LCCU/99, consolida-se no PDU/2008, na forma da Zona do Ambiente Urbano 6 (ZAU-6) que inclui grandes lotes que existem no entorno da Avenida no mesmo aproveitamento médio da área central da cidade. Nesse contexto, em busca de potencializar os ganhos fundiário das grandes glebas subutilizadas que haviam ao longo da Avenida Augusto Montenegro, as incorporadoras nacionais de capital aberto que atuavam na cidade iniciam um movimento de diferenciação espacial que visava resignificar, para a classe média local, a condição de periferia urbana associada aos bairros da Área de Expansão de Belém. Cria-se com isso o movimento “Nova Belém”, slogan que passa a ser associado aos novos empreendimentos imobiliários lançados ao longo da Avenida Augusto Montenegro (Imagem 5) mas que mascara os reais interesses de especulação com a propriedade imobiliária localizada na região.



Imagem 5: Outdoor publicitário de empreendimento da PDG, com destaque para o slogan: “A Nova Belém e pra você”. Foto: Ventura Neto (2011).

Considerações finais

As análises articuladas da produção imobiliária local em consonância com as LUOS definidas para Belém desde a década de 1970, deixam claro o caráter de continuidade, ao invés de um possível caráter de ruptura, presente nas diretrizes de uso e ocupação do solo que orientam a produção imobiliária local de edifícios verticais. Em grande medida, pode-se dizer que, no caso de Belém, a continuidade nos parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo se desvinculam das diretrizes mais gerais de ordenamento territorial para zonas homogêneas urbanas delimitadas nos planos. O estímulo ao uso misto por exemplo, demonstrado pela definição de Zonas de Uso Misto em todas as LUOS analisadas, com exceção do proposto para o PDU de 2008, é claramente obstaculizado pelo processo de retenção especulativa do imóvel, uma ação diretamente relacionada ao elevado CA definido para os terrenos da área central

O caráter de continuidade em torno da eliminação de áreas computáveis na metodologia de cálculo de aproveitamento, condição que se estabelece desde a lei 7119/79, sendo ampliada a cada nova rodada de elaboração de Planos de ordenamento territorial para a área urbana de Belém, atinge o ápice com o PDU de 2008, corroborando com a segregação socioespacial da metrópole. No caso de Belém, inclusão no cálculo de aproveitamento somente da área privativa, contribuiu não só com a elevação do preço da

terra, como também com disseminação dos condomínio-clubes, maneira encontrada pelos agentes do circuito imobiliário de nomear grandes empreendimentos imobiliários que apresentam uma ampla diversidade de áreas comuns e fazem parecer que o futuro morador pode prescindir da vida urbana.

Por fim, parece evidente que a permanência dos parâmetros contidos na LCCU contribuiu para ampliar contradições historicamente presentes na RMB, e mais particularmente no espaço urbano de Belém. Trata-se, nesse caso, do reforço continuado de investimentos públicos em infraestrutura urbana em áreas circunscritas às cotas mais altas da Primeira Léngua Patrimonial de Belém, ou em alguns espaços de baixada saneada, como o Umarizal, em detrimento dos espaços urbanos que se mantem com níveis precários de infraestrutura e compõem a maior parte da área urbana Belém. Na medida em que a possibilidade de negação a uma ruptura do caráter de continuidade das LUOS de Belém, que não acomodam as reais demandas da população de Belém, que, direta ou indiretamente, dependem do controle sobre o preço da terra urbana, o estímulo à verticalização como modelo de habitação nos moldes como vem sendo disposto há quase quatro décadas, nega a cidade na sua dimensão de valor de uso e mercantiliza a vida urbana.

Referências bibliográficas.

ABREU, P. V. L. **A morfologia do Plano de Expansão da cidade de Belém e a estrutura fundiária do município no século XIX.** Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

BELÉM. Projeto de Lei Complementar de Controle Urbanístico (minuta). Belém: SEGEP, 1995.

_____. Lei 7.709, de 18 de maio de 1994. Dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico do município de Belém. Diário Oficial do Município de Belém. Belém, 1994.

_____. Lei 7.703, de 13 de Janeiro de 1993. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento do município de Belém e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém. Belém, 1993.

_____. Lei 7.401, de 29 de Janeiro de 1988. Dispõe sobre a política municipal de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes de estruturação espacial da região metropolitana de belém (rmb). Diário Oficial do Município de Belém. Belém, 1988.

_____. Lei 7.119, de 21 de Dezembro de 1979. Dispões sobre o Zoneamento da Primeira Léngua patrimonial e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém. Belém, 1979.

CARDOSO, A.C.D. **O espaço alternativo: vida e forma urbana nas baixadas de Belém.** Belém: EDUFPA, 2007.

CHAVES, T. A. P. V. **Isto não é para nós?** um estudo sobre a verticalização e modernidade em Belém entre as décadas de 1940 e 1950. 2011. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

COSTA, S. L. **Edifícios multifamiliares em Belém, Pará: processo de projeto e análise de planta baixa.** Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

FIX, M. A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2011.

LEÃO, M. **Remoção e reassentamento em baixadas de Belém: estudos de caso de planos de assentamento (1980-2010).** Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

LIMA, J. J. F. **Regulatory Instruments and Urban Form: searching for social equity in Belém, Brazil.** Oxford. 2000. 356 f. Tese (Doutorado em Desenho Urbano)– School of Architecture Oxford Brookes University, Oxford, UK, 2000.

OLIVEIRA, J. M. G. C. de. **Produção e apropriação do Espaço urbano: a verticalização em Belém (PA).** Tese de Doutorado (não publicada), FFLCH/USP, São Paulo, 1992.

SALAME, A. M. **Mapeamento das fundações mais usadas na cidade de Belém- PA: aspectos gerais e proposta preliminar de mapeamento de soluções utilizadas em casos recentes.** Belém. 2003. 182 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – PPEC/UFPA, Belém, 2003.

SOARES, K. G. **As formas de morar na Belém da Belle-Époque (1870- 1910).** Belém. 2008. 247 f. Dissertação (Mestrado em História Social da Amazônia) – Programa de Pós-Graduação em História Social da Amazônia/UFPA, Belém, 2008.

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** São Paulo. 2009. 194 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU-USP, São Paulo, 2009.

TOURINHO, H. L. Z. **Outorga onerosa do direito de construir: a experiência de Belém.** V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. Manaus, 2008, **Anais...** Porto Alegre: Magister, 2009.

TRINDADE JR. Saint-Clair. **A cidade Dispersa: Os Novos Espaços de Assentamento em Belém e a Reestruturação Metropolitana.** São Paulo. 1998. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – FFCH/USP, São Paulo, 1998.

VENTURA NETO, R. S. **Belém e o imobiliário: uma cidade entre contratos e contradições**. Belém: IOEPA, 2015.

Villaça, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, C. SHIFFER, S. (orgs) **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo, FUPAM/EDUSP, 1999

_____, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Publicação em meio digital disponível no site <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>, agosto de 2005

XIMENES, J. **A cidade e Água no Estuário Guajarino**. Rio de Janeiro. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.