

III CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO

PAPER

DESEQUILIBRIO URBANO-AMBIENTAL: O PROBLEMA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELÉM DO PARÁ.

Maurício Leal Dias¹

A Região Metropolitana de Belém segundo dados do IBGE² já possui 1.794.981 residentes, é a maior cidade da Amazônia³ para onde incidem todos os problemas decorrentes de um crescimento urbano desordenado e predatório⁴ que só vem gerando miséria e pobreza, originadas das desigualdades sócio-espaciais produzidas pelo homem. Nesse trabalho buscaremos indicar que a legislação urbanística contribui para perpetuar essa lógica de exclusão, apontando algumas incoerências do ordenamento urbanístico local, no que diz respeito aos instrumentos de intervenção do poder público na regulação do mercado imobiliário, precisamente no deteremos na regulamentação da outorga onerosa do direito de construir.

A pesquisa foi orientada na perspectiva de que o Plano Diretor de Belém assim como todas as demais legislações urbanísticas locais devem ser revisadas, não só porque estão em grande medida em descompasso com a diretriz geral do desenvolvimento urbano que é o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), mas, sobretudo por que não existe coerência do ordenamento urbanístico local⁵, dificultando dessa forma a viabilização de sua aplicação.

¹ - Advogado, Mestre em Direito pelo PPGD/UFPA, Professor do Curso de Direito da ULBRA/STM.
E-mail: mauricioldias@hotmail.com

² - Estatísticas do Século XX. IBGE. 2003

³ - Segundo **Luiz Otávio Pereira** em ensaio intitulado *Crítica eficácia dos instrumentos jurídicos de proteção à cidade na Amazônia*, “ *Belém passou a ser o grande centro de decisões políticas da região, mas também de problemas urbanos que refletem o acúmulo de carências de saneamento, de habitação, infra-estrutura e serviços de consumo coletivo. Este quadro se completa com a característica topográfica da cidade: 40 % da área habitada, onde mora mais da metade da população, é considerada de “baixadas”* In *Cidade memória e legislação, a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002. p 234.

⁴ - “Como tem sido enfrentado o tema do controle da cidade e da expansão urbana nas cidades brasileiras ? Em primeiro lugar, estabelecendo uma contradição permanente entre ordem urbanística (expressa no planejamento urbano e legislação) e gestão. Planejamento –principalmente por meio de planos diretores e de zoneamentos – estabelece uma cidade virtual, que não se relaciona com as condições reais de produção da cidade pelo mercado, ignorando que a maior parte das populações urbanas tem baixíssima renda e nula capacidade de investimento numa mercadoria cara – o espaço construído”. “*Ordem urbanística, planejamento urbano e gestão: a construção da desordem urbana*” In *Estatuto da Cidade, guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002. p 25

⁵ - Por coerência do ordenamento seguimos a clássica lição de **NORBERTO BOBBIO** em sua Teoria do Ordenamento Jurídico, para quem a coerência do ordenamento não é condição de validade, mas é sempre condição para a justiça do ordenamento.

A preocupação central desse trabalho é a de que a onda globalizadora neoliberal⁶ que assola essas plagas e que propõe o desmonte do estado vem atuando no que tange a questão urbana no sentido do fortalecimento de mecanismos reguladores baseados no mercado, para esse fato nos alerta **Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso** que *“Esta ofensiva conservadora está levando à destruição várias instituições e políticas de cunho redistributivo e social que foram arduamente conquistadas após intensas lutas. O enfrentamento dessa visão e a defesa da necessidade de políticas que permitam a melhoria das condições de vida das camadas populares são assim, tarefas que impõem a todas as forças políticas articuladas a um projeto de transformação social”*.⁷ Nesse sentido, queremos de antemão afirmar que a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir feita em Belém está voltada para atender os interesses do mercado imobiliário, tal fato ocorre quando a regulação urbanística não alcança o objetivo de inibir a especulação imobiliária realizados pelas empresas de incorporação, que objetivam tão somente a multiplicação de seus lucros, através da comercialização de construções voltadas para as camadas de alto poder aquisitivo da cidade o que conseqüentemente não acarreta em melhoria das condições habitacionais da maioria da população.

Considerações conceituais.

O princípio vetor do direito urbanístico é o da função social da propriedade, princípio este que informa a operacionalização dos instrumentos de intervenção urbanística reguladores do mercado imobiliário, como a outorga onerosa do direito de construir. O conceito de Função social da propriedade foi introduzido em nosso ordenamento pela Constituição de 1934, entretanto só com a Constituição de 1988 é que podemos verificar um novo formato da propriedade e sua função, onde a mesma *“condiciona tanto os caracteres quanto os elementos do direito de propriedade, Assim os caracteres de absolutismo, exclusividade e irrevogabilidade são atingidos profundamente, podendo-se afirmar que, frente à função social, deixam de existir. Da mesma forma, o conteúdo positivo do direito de propriedade (usar, gozar e dispor das coisas) e sua proteção específica (o direito de reavê-la de quem quer que injustamente a detenha), ou seja, os direitos constitutivos do direito de propriedade*

⁶ - Sobre esse tema sugiro a leitura dos seguintes textos: **OSORIO**, Leticia Marques e **MENEGASSI**, Jacqueline. *“A reapropriação das cidades no contexto da globalização”* In. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre. Fabris Editor. 2002. p 39 a 60; como também **JAMESON**, Fredric. A Cultura do Dinheiro, ensaios sobre a globalização. Petrópolis. Vozes. 2001

⁷ - **RIBEIRO**, Luiz César de Queiroz e **CARDOSO**, Adauto Lucio. *“Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade”* In. Reforma Urbana e Gestão Democrática. Revan, 2003. p 108.

*de usar, gozar, dispor dos bens e de reavê-los, passam a ser condicionados pela função social*⁸

Para se compreender este instituto devemos empreender um esforço de revisar conceitos sedimentados em nossa cultura jurídica, como o de que o direito de construir é uma derivação da direito de propriedade⁹, pelo contrário, sobretudo após a edição do estatuto da Cidade, que consolidou o chamado direito de superfície, entendido como a faculdade que proprietário tem de conceder o direito de superfície do seu terreno (ou seja, o direito de construir sobre ou sob ele) por tempo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa, reconhecendo-se assim que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independente do valor da propriedade, podendo agregar ou subtrair valor a esta, tal entendimento está muito obsoleto por seu excesso de visão privatista¹⁰. Acreditamos que embora a Constituição Federal não tenha separado tais direitos podemos inferir tal separação do princípio da função social da propriedade, que consubstancia as chamadas limitações administrativas, nesse sentido acompanhamos a lição de **José Afonso da Silva** que “*concebe as limitações ao direito de propriedade como tudo que afete qualquer dos caracteres desse direito. Isso pode verificar-se com fundamento no direito privado ou com fundamento no direito público, daí a primeira classificação delas em limitações de direito privado e limitações de direito público. Dentre estas, umas são de direito constitucional, outras são de direito administrativo e outras são de direito urbanístico; estas apenas porque servem de instrumentos de atuação urbanística. São, contudo, basicamente limitações administrativas votadas à realização da função urbanística do poder público*”¹¹

Eros Roberto Grau exemplifica com base em estudo feito em 1971 pela comissão econômica para a Europa da ONU que acordou, entre outras conclusões, “*que é necessário afirmar a separação entre o direito de propriedade e o direito de edificar; dada a suposição*

⁸ - **CHMERIS**, Ivan. A função social da propriedade- o papel do judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Editora Unisinos. 2002.p 73.

⁹ - **Victor Carvalho Pinto** em ensaio intitulado *Teoria da Patrimolização do direito de construir* publicado nos anais do II Congresso Brasileiro de Direito urbanístico, faz o seguinte comentário “*Dentre todas as inovações trazidas pelo estatuto da Cidade, a mais relevante para o direito urbanístico brasileiro é, sem dúvida alguma, a chamada separação entre direito de propriedade e o direito de construir*”. Porto Alegre. 2002. p 533.

¹⁰ - O chamado “novo” Código Civil em seu art. 1228 § 1º, atualiza o conceito de propriedade quando estabelece que “*o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológicos e patrimônio histórico e artístico bem como evitada a poluição do ar e das águas*”, ou seja, a propriedade agora possui uma função social e ambiental, fica assim plenamente assim compatibilizada a interpretação dos arts. 5º, XXIII e 225 da Constituição Federal.

¹¹ - **SILVA**, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros. 2º edição. 1995. p 359.

que este último deve pertencer a coletividade e não pode ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa.”¹². Essa compreensão não é assim tão pacífica no direito brasileiro como bem afirma **Daniel Gaió** “*a doutrina e a jurisprudência brasileira tem sido muito tímida na discussão do ius aedificando, prevalecendo, naturalmente, a concepção tradicional de que o direito de construir é inerente ao direito de propriedade. Ou seja muito se escreve sobre o princípio da função social da propriedade, bem como sobre a conformação constitucional do direito à propriedade, mas pouco sobre a mais importante manifestação da propriedade urbana, que é o seu direito de edificar*”¹³

Adotamos, portanto, o entendimento que “*o direito de construir sobre ou sob a propriedade não integraria o domínio da coisa, sendo titularizada pela coletividade, e, como tal, somente o poder público poderia outorgá-la ao proprietário, observadas a norma urbanística.*”¹⁴

O chamado instituto do solo criado e sua conseqüente outorga onerosa do direito de construir pode ser entendido como “*o resultado de construção praticada em volume superior ao permitido nos limites do coeficiente único de aproveitamento. Tudo quanto se construa, pois, além do quantum convencionado em tal coeficiente, inclusive no andar térreo, é entendido como solo criado.*”¹⁵. Sendo que o coeficiente de aproveitamento básico é “*a relação entre a área construída (isto é, a soma das áreas dos pisos utilizáveis, cobertos ou não, de todos os pavimentos de uma edificação) e a área total do terreno em que a edificação se situa*”¹⁶. Para **Liana Portilho Mattos**, “*o solo criado, mais que um instrumento de socialização da propriedade é um instrumento de socialização do direito de construir, pois em obediência ao princípio da igualdade, torna o direito de construir igual para todos, a partir de um estabelecimento de um coeficiente único de aproveitamento para todos os terrenos da cidade*”¹⁷. Segundo **Raquel Rolnik** “*o reconhecimento deste valor do direito de construir, concedido pela legislação urbanística e as eventuais injustiças decorrentes da apropriação*

¹² - **GRAU**. Eros Roberto. Direito Urbano. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983. p 60

¹³ - **GAIO**, Daniel. “*A propriedade urbana e o direito de edificar*” In revista de Direito Ambiental, nº 20, out/dez de 2000. São Paulo, Rt. P 132.

- **MARQUES NETO**. Floriano de Azevedo. “*Outorga Onerosa do direito de Construir (Solo Criado)*” In Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo. Malheiros, 2002. p 224.

¹⁵ - **GRAU**. Eros. Direito Urbano. São Paulo: RT. 1983 p.

¹⁶ Op cit. P 56

¹⁷ - **MATTOS**, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade In Direito Urbanístico e a política urbana no Brasil (Edésio Fernandes – org). Belo Horizonte. Del Rey. 2000. p 72.

deste valor pelos proprietários dos terrenos, foi a grande motivação da introdução da idéia da outorga onerosa do direito de construir (ou solo criado) no Brasil”¹⁸.

A outorga onerosa é instituída no sentido de que os proprietários façam uma contrapartida pela infra-estrutura a ser utilizada, uma vez que áreas destinadas a outorga onerosa pressupõe que sejam dotadas de infra-estrutura e que serão áreas destinadas a intensificação do adensamento. Os recursos auferidos com a outorga onerosa deverão ser investidos em um fundo destinados a urbanização de áreas carentes de infra-estrutura. Nesse sentido esclarece **Evangelina Pinho e Fernando Guilherme Bruno Filho** “*as discussões que cercam o instrumento da outorga onerosa do direito de construir, desde a origem, remetem a uma poderosa ferramenta de maior justiça na distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo, não só o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infra-estrutura, como também sua apropriação pela maior quantidade possível de pessoas*”¹⁹. Não é outra a conclusão de **Nelson Saule Júnior** para quem “os proprietários que utilizarem com mais intensidade o potencial referente à capacidade da infra-estrutura urbana e, por este fato, se beneficiarem pela utilização maior dessa potencialidade, devem em contrapartida, devolver para a coletividade parte da riqueza que foi gerada em decorrência do seu empreendimento, como meio de os princípios da função social da propriedade e das funções sociais da cidade estarem respeitados”²⁰.

A DISPUTA PELA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELÉM

Cidades como Belém passam por um processo de verticalização muito intenso, chegando a preocupar muita gente como o Jornalista **Lúcio Flávio Pinto**, “*Uma única construtora está levantando, ao mesmo tempo, sete novos prédios no bairro do Umarizal, a maioria com mais de 30 andares. Se essa febre continuar, os moradores de Belém vão pagar a conta do calor: o paredão de concreto que está se formando no antes apazível e ventilado Umarizal vai afetar toda a cidade. Não está mais exatamente na hora de regulamentar a onda de espigões nessa área, tão intensamente explorada pela construção civil e seu vício acompanhante, a*

¹⁸ - **ROLNIK**, Raquel. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. In estatuto da Cidade e Reforma Urbana- novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre. Fabris editor. P 200

¹⁹ - **PINHO**, Evangelina e **BRUNO FILHO**, Fernando Guilherme *Da outorga onerosa do direito de construir* In Estatuto da Cidade Comentado. Belo horizonte. Mandamentos. p 210.

²⁰ - **JÚNIOR**, Nelson Saule. A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris Editor. 2004. p 312.

*especulação imobiliária. Já está tarde*²¹. Tal constatação deixa claro um sentimento comum, compartilhado por aqueles que observam os fenômenos urbanos, o de que a lógica de consumo do espaço urbana está voltada somente para o lucro pouco se importando com a qualidade de vida na cidade. “*Em Belém (PA), muitas áreas de baixadas, antes espaços de moradia da população pobre, passam a ser locais de moradia de pessoas de maior poder aquisitivo*”²².

Como em todas as cidades que adotaram instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir, antes mesmo da vigência do estatuto da cidade, Belém fixou o seu coeficiente de aproveitamento básico, que segundo o art. 183 da Lei 7603/93 (Plano Diretor Urbano) “*determina a quantidade de área construída do imóvel que pode ser edificada sem outorga onerosa concedida pelo Poder Executivo*”, sendo que o “*Coefficiente de aproveitamento básico para todos os lotes urbanos, contidos no município é igual a 1.4 (hum virgula quatro)*”. *Excetuados os contidos nas zonas especiais*” (art. 182 do PDU) nesse sentido o **solo criado** “*é a área de construção que ultrapassa a permitida pelo coeficiente de aproveitamento básico*” (art. 189 do PDU) Sendo que “*o poder executivo cobrará a título de outorga onerosa a área de construção correspondente ao solo criado*” (Par único do RT. 189 do PDU).

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) corrobora este tipo de concepção ao definir em seu art. 28 que “*o plano diretor (grifo nosso) poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário*”. O plano diretor de Belém estabelece critérios e classificações para a outorga onerosa do direito de construir:

Art. 187. O estoque de área edificável definidor de potencial construtivo a ser outorgado onerosamente, será diferenciado por uso residencial, e não residencial, em função do modelo de uso e ocupação definido na Lei de que fala o artigo anterior e da potencialidade do sistema de circulação e da infra-estrutura básica instalada.

Parágrafo Único. Os estoques de área edificável referidos no caput deste artigo poderão ser revistos por lei em períodos não inferiores a dois anos.

²¹ - Jornal Pessoal, Ano XVII, nº 314. p . 6.

²² - O espaço Amazônico: sociedade e meio ambiente (Alcidema Monteiro el al). Belém: UFPA/NPI. 1997. p

Sendo que o Plano Diretor trata do procedimento da revisão da seguinte forma: “*as zonas definidas pela legislação em vigor, acrescidas do coeficiente de aproveitamento básico, serão objeto de revisão, de acordo com o disposto nesta lei e, sob as óticas do conjunto da cidade e das zonas definidas na seção V, capítulo III desta Lei*”.

Parágrafo 1º. A revisão de que trata este artigo será feita com a participação efetiva das entidades representativas da sociedade civil, legalmente constituída sob a forma de audiências públicas anunciadas em veículos de comunicação, especialmente os de grande penetração popular, com antecedência mínima de 15 dias.

Parágrafo 2º, Na revisão da legislação em vigor, o cálculo do coeficiente de aproveitamento dos diversos tipos de zona, em sua distribuição territorial, será baseado em cálculo da capacidade infra-estrutural e de condições ambientais desejados, a nível local.

Parágrafo 3º. Para efeito do coeficiente de aproveitamento, será utilizada metodologia de simulação matemática das relações entre uso de solo e transporte.

Como já dissemos acima o mercado imobiliário vem pressionado e polemizando muito em torno da aplicação do instituto da outorga onerosa do direito de construir no sentido de inviabilizá-lo, acredito que foi nesse sentido que os incorporadores agiram quando pressionaram a Câmara Municipal de Belém a aprovar a **LEI N.º 7.877, DE 06 DE ABRIL DE 1998** que altera os Arts. 182 e 340 e acresce parágrafos aos Arts. 190 e 191, da Lei n.º 7.603, de 13/01/93,

Segundo essa lei que altera o Plano Diretor em seu ART. 1º - O art. 182 da **Lei n.º 7.603/93** passa a ter a seguinte redação:

"Art. 182 - O coeficiente de aproveitamento básico para todos os lotes urbanos contidos no Município é igual a 4 (quatro), excetuando os contidos nas zonas especiais." Ou seja, o coeficiente de aproveitamento básico de 1, 4 definido no plano diretor passa para 4, 0. Com essa proposição legal fica claro as reais intenções do setor imobiliário. Como reação a esse exagero a Prefeitura de Belém fez aprovar projeto em colaboração com o setor imobiliário no sentido de buscar o meio termo, acredito que a emenda saiu pior que o soneto pois a referida Lei de N.º 7.961, DE 11 DE JUNHO DE 1999, que altera dispositivos pertinentes ao coeficiente de aproveitamento básico em vigor em Belém no sentido claro de beneficiar o setor imobiliário, retira do Plano Diretor a função de definir o coeficiente básico de aproveitamento (*lembramos, que segundo o estatuto da cidade, esta função é do Plano Diretor.*) e remete para a Lei Complementar de Controle Urbanístico a definição do

coeficiente básico para todos os lotes urbanos do município de Belém²³. O que temos nesse primeiro momento de disputa é de que o Plano Diretor não define mais o coeficiente básico de aproveitamento, tal alteração foi feita com a exclusão dos demais setores organizados da sociedade belenense, pelo que foi constatado somente o setor imobiliário, e pouco técnicos da prefeitura pouco interessados em participação popular promoveram essa mudança uma vez que a maioria dos vereadores não possui domínio técnico para travar esse debate.

Com essa metodologia de excluir os setores populares da discussão, participação esta que é obrigatória, segundo o plano diretor, foi enviada de afogadilho para a Câmara Municipal de Belém o Projeto de Lei Complementar de Controle Urbanístico, que ao invés de se tornar um verdadeiro instrumento de regulação do plano diretor urbano de Belém, transformou-se num instrumento para a otimização dos lucros do setor imobiliário em Belém e principalmente da degradação da qualidade de vida na cidade.

A Lei Complementar de Controle Urbanístico como já vimos tem de forma indevida a função de definir o coeficiente básico de aproveitamento para o município de Belém, e o faz em seu 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 o disposto no caput deste artigo, o coeficiente de aproveitamento básico será igual ao coeficiente de aproveitamento estabelecido para cada modelo a ser utilizado, conforme o Anexo 04 desta Lei - QUADRO DE MODELOS URBANÍSTICOS.”

Adotando como critério para sua definição o seguinte *“Os coeficientes de aproveitamento visam a atender a demanda das diversas categorias de uso e regular o adensamento de acordo com a capacidade da infra-estrutura, da circulação e das condições ambientais”*. (art. 68).

Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso, fazem a seguinte consideração sobre esse tipo de critério para a outorga onerosa do direito de construir, inclusive fazendo

²³ - Art. 1º. O caput do artigo 182 da Lei nº 7.603, de 13 de Janeiro de 1993, alterado pela Lei nº 7.877, de 06 de abril de 1998, passará a ter a seguinte redação:

"Art. 182. Os coeficientes de aproveitamento básico para todos os lotes urbanos do Município de Belém serão definidos na Lei Complementar de Controle Urbanístico, inclusive para os contidos nas zonas especiais".

uma ponderação sobre o exemplo de Belém “*Algumas das propostas constantes do planos diretores estabelecem como critério para o estabelecimento de limites para o adensamento a consideração sobre possíveis impactos sobre a estrutura urbana. No entanto, apenas este princípio não nos parece suficiente para garantir o seu cumprimento já que, sem instrumentos efetivos e, preferivelmente automáticos, para sua aplicação, corre-se, o risco de aprovação de projetos baseados em avaliações pouco objetivas, muitas vezes sob pressão dos empreendedores ou da própria administração, sequiosa por recursos que viabilizem novos investimentos.*

Estas considerações nos leva, a sugerir que as conseqüências da utilização da concessão onerosa do direito de construir a partir destes critérios poderão ser bastante danosas ao equilíbrio urbanístico e a qualidade de vida da população, como parece já sugerir a experiência de algumas cidades como Belém e Recife.²⁴

Como se vê, a disputa pela outorga onerosa do direito de construir girou em torno do aumento do potencial construtivo para o setor imobiliário, setor este que num primeiro momento forçou a câmara de vereadores a aumentar o coeficiente básico de aproveitamento de 1,4, estabelecido pelo Plano Diretor de Belém (Lei 7.603/93), para 4,0 (Lei nº) e num segundo momento de negociação fez aprovar um proposta intermediária com o poder público municipal retirando a função do plano diretor de definir o coeficiente básico de aproveitamento, remetendo tal definição para a Lei Complementar de Controle Urbanístico, onde o coeficiente passa a ser será variável em função do zoneamento ordinário, do uso pretendido e das dimensões do lote..

Entendo que há necessidade de elaborar um planejamento urbano que atenda a dinâmica de crescimento da cidade, mas que tal planejamento de eficiência organizacional ao poder público, o que estamos vendo com a mudança da legislação urbanística em Belém é um excesso de visão privatista que contaminou a formação das mudanças legislativas dando a ela um teor de clara colaboração com o setor imobiliário.

Considerações finais

A nossa preocupação com a aplicação da outorga onerosa em Belém é de dupla ordem a primeira decorre do problema da coerência do ordenamento jurídico, como já fora exposto o coeficiente de aproveitamento básico foi modificado sem a observância da obrigatoria

²⁴ - “Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade” In. Reforma Urbana e Gestão Democrática. Revan, 2003. p. 124

participação popular, e o instrumento legal utilizado para definir o coeficiente básico de aproveitamento é o plano diretor e não a sua legislação complementar, o que contraria, como vimos, o Estatuto da Cidade em seu art. 28. O segundo motivo é que com a verticalização acelerada provocada pelo mercado imobiliário há uma indução a um adensamento cujos efeitos negativos estão sendo sentidos pela população como ilustramos através da constatação de Lúcio Flávio Pinto, isto porque estamos diante da inexistência de uma legislação urbanística muito flexível no que tange ao limites à densidade construtiva na cidade²⁵, densidade esta que se reflete na sobrecarga da infra-estrutura urbana e nos congestionamento dada a saturação do espaço, provocando uma progressiva degradação da qualidade do meio ambiente urbano. Este fator talvez seja debitado a ausência da uma política urbana local voltada para o controle eficaz da verticalização da cidade, pois pelo que nos consta não foi divulgado nenhum estudo sobre as conseqüências da alteração do coeficiente de aproveitamento básico em Belém, nesse sentido acreditamos como **Jupira Gomes de Mendonça** que *“o fundamental, é estabelecer critérios claros e objetivos que permitam a transparência nas decisões sobre alterações de zoneamento, ao contrário do microzoneamento funcional, que admite alterações casuísticas e tem transformado as sessões das câmaras de vereadores em verdadeiras bolsas imobiliárias”*²⁶. Assim sendo, estamos presenciando um agravamento do quadro de exclusão territorial em Belém²⁷ para o qual o mercado imobiliário vem em muito contribuindo, pois em nome da falácia da geração de empregos promove-se a mais agressiva investida sobre o solo urbano de Belém, tornando a Metrópole da Amazônia cada vez mais injusta e desigual. Ninguém melhor que, **Edmilson Brito Rodrigues**, o atual Prefeito de Belém, para nos lembrar dos males da verticalização em Belém *“Chama-se atenção a outro aspecto problemático da verticalização. A formação de imensas muralhas – altas, profundas e extensas de edifícios colados uns aos outros, numa cidade de relevo pouco acidentado o que altera a dinâmica dos ventos; formam corredores*

²⁵ - Nesse sentido adverte **Evangelina Pinho** “sabe-se, no entanto, que a densidade populacional guarda alguma relação com densidade construtiva, mas não em relação diretamente proporcional; edifícios com grandes áreas construídas, muitas vezes, são destinados às famílias de mais alto poder aquisitivo e não necessariamente com muitos membros. Desta forma, se, por um lado, o poder público não possui instrumentos totalmente eficazes para o controle da densidade populacional em determinados setores da cidade, por outro lado, ao determinar densidades construtivas, tem mecanismos bastantes eficientes para interferir na construção da paisagem da cidade – patrimônio público sob sua responsabilidade” In *Da outorga onerosa do direito de construir* In Estatuto da Cidade Comentado. Belo horizonte. Mandamentos. p 210. Op. Cit. P. 210

²⁶ - **MENDONÇA**, Jupira Gomes de. *Formas de Controle de densidade e ocupação* In Anais do Seminário Políticas públicas para o manejo do solo urbano: experiências e possibilidades. São Paulo, POLIS, 1996p 98-99

²⁷ - Sobre a exclusão territorial em Belém, consultar CAMPOS, André (et. al) Atlas da exclusão social no Brasil, Volume 2: dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2003. p 143 a 149. onde encontramos afirmações de que “Belém, como todas as demais capitais brasileiras, parece atender à hipótese de segregação do território urbano entre incluídos e excluídos. A urgência no combate a esse problema impõe uma análise cuidadosa e profunda das dinâmicas urbanas de cada metrópole.”

*que funcionam como verdadeiras caixas de reverberação de ruídos, redundam no congestionamento do trânsito, agravado pelo alto número de veículos estacionados em vias públicas; contribuem para a deterioração da qualidade do ar, principalmente pela utilização de um tipo de arquitetura em descompasso com as condições climáticas do município, onde se adaptam milhares de aparelhos ou centrais de ar, emitindo para o exterior dos prédios volumes imensos de ar quente e contribuindo para a realização do fenômeno conhecido como ‘ilha de calor’*²⁸.

Assim sendo, a título de conclusão podemos afirmar que o modelo vigente em Belém de outorga onerosa do direito de construir além de ser incoerente com os textos normativos que lhe são hierarquicamente superiores possui um viés voltado para atender os interesses do mercado imobiliário ferindo assim os princípios da função social da propriedade e da cidade, bem como o direito fundamental de todos cidadãos de Belém de usufruírem um meio ambiente ecologicamente equilibrado dada a progressiva deterioração da qualidade do meio ambiente urbano produzidas, predominantemente por construções multifamiliares.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO. Teoria do Ordenamento Jurídico (tradução Cláudio de Cicco e Maria Celeste C.j Santos). São Paulo: Polis; Editora Universidade de Brasília. 1989.

CAMPOS, André; **PORCHMANN**, Márcio; **AMORIM**, Ricardo; **SILVA**, Ronnie (Orgs.) Atlas da Exclusão Social no Brasil, vol 2. Dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2003.

CHMERIS, Ivan. A função social da propriedade- o papel do judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Editora Unisinos.

DI SARNO. Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico. Barueri, Sp: Manole, 2004

GAIO, Daniel . “A propriedade urbana e o direito de edificar” In revista de Direito Ambiental, nº 20, out/dez de 2000. São Paulo,Revista dos Tribunais.

GRAU. Eros Roberto. Direito Urbano. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

JAMESON, Frredric. A Cultura do Dinheiro, ensaios sobre a globalização. Petrópolis. Vozes. 2001

JÚNIOR. Nelson Saule. A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares. Porto Alegre. Sergio Antonio Fabris editor. 2004.

²⁸ - **RODRIGUES**. Edmilson Brito. *Aventura urbana, urbanização, trabalho e meio-ambiente em Belém*. Belém. PLADES/NAEA-UFPA/FCAP. P 188

JÚNIOR. Nelson Saule. Direito à Cidade, trilhas legais para o Direito às Cidades Sustentáveis. São Paulo. Polis; Max Limonad. 1999.

KOWARICK. Lúcio. Escritos Urbanos. São Paulo: editora 34, 2000

LEAL. Rogério Gesta. A Função social da Propriedade e da Cidade no Brasil, aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, 1998.

LEAL DIAS. Maurício. “*Por uma Fundamentação do Direito Urbanístico: o direito à cidade sustentável*” In Revista Logos Veritas, Santarém. 2001.

MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. *Outorga onerosa do Direito de Construir (Solo Criado)* In Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/20010) Dallari. Edílson Abreu e Ferraz, Sérgio – Organizadores. São Paulo: Ma heiros. 2002.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade In Direito Urbanístico e a política urbana no Brasil (Edésio Fernandes – org). Belo Horizonte. Del Rey. 2000.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Formas de Controle de densidade e ocupação* In Anais do Seminário Políticas públicas para o manejo do solo urbano: experiências e possibilidades. São Paulo, PÓLIS, 1996.

OSÓRIO. Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor. 2002

PEREIRA, Luiz Otávio Côrrea. “*Crítica eficácia dos instrumentos jurídicos de proteção às cidade na Amazônia*” In Cidade memória e legislação, a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MG

PESSOA. Álvaro. Direito do Urbanismo, uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; Instituto brasileiro de administração Municipal, 1981.

PINHO, Evangelina e **BRUNO FILHO,** Fernando Guilherme *Da outorga onerosa do direito de construir* In Estatuto da Cidade Comentado. Belo horizonte. Mandamentos.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e Cardoso. Adauto Lúcio (organizadores). Reforma Urbana e gestão Democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

RODRIGUES. Edmilson Brito. Aventura Urbana, urbanização, trabalho e meio-ambiente em Belém. Belém: PLADES/NAEA-UFPA. 1996.

ROLNIK. Raquel. *Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir.* In estatuto da Cidade e Reforma Urbana- novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre. Fabris Antonio Fabris Editor.2002.

SILVA. José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2º ed. São Paulo: Malheiros. 1995.