

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE TECNOLOGIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: POSSÍVEIS
TRANSFORMAÇÕES URBANAS E IMPACTOS SOBRE A
ORLA DE BELÉM-PA**



**FELIPE FERREIRA DA SILVA
ORIENTADORA: PROF^a DR^a ROBERTA MENEZES RODRIGUES**

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE TECNOLOGIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

FELIPE FERREIRA DA SILVA

**OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: POSSÍVEIS
TRANSFORMAÇÕES URBANAS E IMPACTOS SOBRE A ORLA DE
BELÉM-PA**

BELÉM

2019

FELIPE FERREIRA DA SILVA

**OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: POSSÍVEIS
TRANSFORMAÇÕES URBANAS E IMPACTOS SOBRE A ORLA DE
BELÉM-PA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito para obtenção de grau de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo, pela Universidade Federal do Pará à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará.

Orientadora: Prof^a Dr^a Roberta Menezes Rodrigues.

BELÉM

2019

FELIPE FERREIRA DA SILVA

**OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: POSSÍVEIS
TRANSFORMAÇÕES URBANAS E IMPACTOS SOBRE A ORLA DE
BELÉM-PA**

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª Roberta Menezes Rodrigues
ORIENTADORA – UFPA

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima
AVALIADOR – UFPA

Prof. Dr. Raul da Silva Ventura Neto
AVALIADOR – UFPA

APROVADO EM: ___/___/____

CONCEITO: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora Roberta Menezes pelas orientações e contribuições, pelo incentivo e pela presença durante toda a elaboração deste trabalho. Por sempre me proporcionar ótimas discussões que me fizeram e ainda me fazem refletir. E, também, por me auxiliar na escolha do tema do meu trabalho ainda durante as aulas da disciplina de Planejamento Urbano.

Agradeço também aos outros professores do LABCAM que despertaram meu interesse pelo Urbano. Ana Cláudia durante as aulas da disciplina de TARU, ao José Júlio por ser uma grande inspiração e exemplo de profissional e ao Juliano durante as várias disciplinas que pude ser seu aluno.

Aos meus avós que são verdadeiros pais, obrigado por sempre me apoiarem e me deixarem livre para traçar e dar cada passo em minha jornada.

À minha irmã que é uma amiga que sempre esteve ao meu lado, compartilhando os mais diversos ensinamentos.

Aos meus amigos da escola que, mesmo estando em caminhos diferentes, sempre os tenho comigo.

Fefis, Dani e Sid, obrigado pela convivência, pelas situações que passamos e por todo carinho e amor que compartilhamos. Nossos momentos de felicidade, drama e desespero são inesquecíveis e nos fizeram crescer de uma forma que não conseguiria explicar aqui. Sou grato pela nossa união, principalmente, quando foi preciso ser criativo para solucionar certas situações, pelas vezes que criamos o conceito na hora e por nunca desistirmos dos nossos ideais.

Fernanda, fonte de inspiração, sinônimo de cuidado e amor ao próximo, ensinaste a mim a apreciar os pequenos amores e prazeres. Nunca me esquecerei das nossas voltas da faculdade dentro de um 306 ou 311, na maioria das vezes, calados por conta do cansaço da rotina. Nunca me esquecerei dos céus que apreciamos juntos, das inúmeras fotos que fizemos e das conversas sobre arte.

Danielle, descobrimos nosso amor pelo Urbano juntos, nossas conversas foram essenciais para saber que esse era o caminho. Tenho grande admiração pelos teus inúmeros

talentos, obrigado pelas vezes que me socorreste e me tiraste dúvidas bobas. Por me mostrar textos incríveis.

Sidney, o integrante mais recente do grupo, dono de uma capacidade de rir das coisas mais simples. Estar contigo é certeza que vou rir de algo. Minha admiração por ti é pela tua inteligência e capacidade de enfrentar os mais diferentes problemas. Tua transformação durante os anos da faculdade é uma das que eu mais gosto, espero que sempre tenhas essa capacidade de mudar quando achares necessário.

Nickolas e Mateus, obrigado pelos momentos de distração, por sempre me ouvirem e por me conhecerem tão bem. Vocês estão sempre comigo.

Sou grato aos amores que vivi durante esses anos, aprendi muito sobre mim e sobre o que é amar alguém. Verdade que é algo que aprendemos todos os dias, mas com vocês muitas questões se tornaram mais claras. Sou grato pela amizade que construímos e pelo carinho que permaneceu.

Obrigado Adriano por cuidar de mim, por ser um grande apoiador dos meus planos, por vibrar minhas vitórias e por confiar nas minhas decisões. Tua presença é essencial na minha rotina, contigo eu sempre aprendo algo novo. Que nosso amor se fortaleça e se desdobre na conquista dos planos que temos juntos.

Por fim, acredito que haja espaço para um agradecimento a mim mesmo.

Obrigado.

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar o instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada em Belém-PA e sua possível aplicação em área de orla fluvial no município. A análise sobre o instrumento parte de uma escala nacional até uma escala local, observando os processos envolvidos, as questões sociais, as tipologias projetuais adotadas, as formas de viabilização e os impactos sobre o ambiente urbano produzidos por meio de sua utilização. Ao abordar sobre a pertinência e a aplicabilidade do instrumento em Belém-PA, o trabalho expõe questões relacionadas à ocupação da orla da cidade, citando projetos desenvolvidos para a área em questão, um levantamento de dados sociais e da morfologia urbana da área. Por fim, é exposto um plano de implantação de uma OUC em trecho da orla fluvial do município no que diz respeito às diretrizes urbanísticas, incluindo setorização, objetivos, diretrizes e parâmetros convenientes à implantação do instrumento nessa área da cidade.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada. Orla fluvial. Transformação urbana. Belém.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the urban instrument Urban Operation in Belém-PA and its possible application in a waterfront area in the municipality. The analysis starts from a national scale to a local scale, observing the processes involved, the social issues, the project typologies adopted, the ways of enabling and the impacts on the urban environment. In addressing the instrument in Belém-PA, the paper exposes issues related to the occupation of the city's waterfront, quoting projects developed to the area in question, a survey of social data and urban morphology of the area. Finally, a plan for the implantation of an Urban Operation in a section of the riverbank of the municipality is presented, consisting of a guide for the implementation, sectorization, objectives, guidelines and parameters that are convenient to implement the instrument.

Key-words: Urban Operation. Waterfront. Urban Transformation. Belém.

Índice de Figuras

Figura 1: Localização da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. _____	19
Figura 2: Favela Jardim Edith. _____	20
Figura 3: Zoneamento da operação. _____	22
Figura 4: Equivalência entre CEPAC e ACA/Parâmetros. _____	24
Figura 5: Localização do Cais José Estelita (em vermelho) na cidade de Recife. _____	27
Figura 6: Galpões antes de serem parcialmente demolidos. _____	27
Figura 7: Projeto Novo Recife para o Cais José Estelita, antes das alterações no Plano Específico. _____	29
Figura 8: Vista aérea do empreendimento. _____	30
Figura 9: Masterplan do empreendimento, área de lazer na cobertura do edifício garagem, torres, passeios e espelho d'água. _____	31
Figura 10: Edifício Parque do Cais. _____	32
Figura 11: Início dos serviços preliminares dos empreendimentos Mirante do Cais e Parque do Cais. _____	33
Figura 12: Localização da OUC Litoral Central no município de Fortaleza. _____	35
Figura 13: Divisão das zonas e subzonas da OUC Litoral Central. _____	36
Figura 14: Intervenções previstas. _____	38
Figura 15: Perímetro OUC Litoral Central e o Projeto Paço das Águas. _____	39
Figura 16: Vista aérea da maquete eletrônica do Paço das Águas. _____	39
Figura 17: Área de especial interesse urbanístico da Região do Porto do Rio. _____	40
Figura 18: Museu do Amanhã, projeto do arquiteto Santiago Calatrava. _____	41
Figura 19: Delimitação dos setores da AEIU. _____	42
Figura 20: Zonas de Operações Urbanas Consorciadas. _____	50
Figura 21: Localização da ZOU 4 e das Zonas de Operação Urbana em Belém. _____	51
Figura 22: Orla da ZOU 4 como setor A. _____	53
Figura 23: Localização da ZOU 4 (em azul) no Município de Belém. _____	55
Figura 24: Localização da ZOU 4 nos bairros de Belém e usos notáveis. _____	58
Figura 25: Número de domicílio por setor censitário e aglomerados subnormais. _____	59
Figura 26: Aglomerados subnormais na ZOU 4 pertencentes aos bairros do Telégrafo, Barreiro e Miramar. _____	60
Figura 27: Aglomerados subnormais na ZOU 4 pertencentes ao bairro da Pratinha. _____	61
Figura 28: Localização dos equipamentos públicos presentes na ZOU 4 e seu entorno. _____	63
Figura 29: Traçado na área da ZOU 4. _____	64
Figura 30: Eixos viários importantes e suas conexões. _____	65
Figura 31: Proposta de urbanização para o Ver-o-Rio. _____	68
Figura 32: Propostas de intervenção para a Orla Continental, setor 5. _____	69
Figura 33: Complexo do Ver-o-Rio, Belém/PA. _____	70
Figura 34: Memorial dos Povos Indígenas, Ver-o-Rio, Belém/PA. _____	70
Figura 35: Trechos de intervenção na orla fluvial de Belém do Programa Belém das Águas. _____	71
Figura 36: Intervenções do Programa Belém das Águas no perímetro da ZOU 4. _____	72
Figura 37: Localização da área de intervenção do trecho da Orla Ver-o-Rio. _____	73
Figura 38: Maquete eletrônica mostrando a vista geral da intervenção. _____	73
Figura 39: Previsão da construção de prédios. _____	74
Figura 40: Inserção da maquete eletrônica na vista aérea da área. _____	74
Figura 41: Intervenção São Joaquim. _____	75

Figura 42: Intervenção São Joaquim vista aérea. _____	76
Figura 43: Inserção da Orla São Joaquim numa vista aérea da área em questão. _____	76
Figura 44: Elementos básicos à implantação de uma OUC. _____	82
Figura 45: Comparação entre o limite estabelecido pelo PDMB (2008) e a delimitação proposta. _____	84
Figura 46: Edifício Kenneth Butler, São Paulo, FGMF Arquitetos. _____	85
Figura 47: Proposta de Setorização para a área de estudo. _____	86
Figura 48: Setorização da área de estudo com proposta de volumetria para ocupação. _____	89
Figura 49: Setor de uso misto e diretrizes de desenho urbano. _____	90
Figura 50: Setor de HIS e HMP e qualificação dos espaços públicos. _____	91
Figura 51: Setor com ocupação consolidada. _____	92
Figura 52: Setor de reestruturação da orla. _____	93
Figura 53: Proposta para fomentar a mobilidade na área da orla e entorno. _____	95
Figura 54: Ciclofaixa protegida pelas vagas de estacionamento, Barcelona, Espanha. _____	96
Figura 55: Edifício residencial com uso misto no térreo, Lisboa, Portugal. _____	96
Figura 56: Quadras permeáveis e com centro livre, Barcelona, Espanha. _____	97
Figura 57: Vista frontal da volumetria proposta a partir da aplicação dos parâmetros. _____	98

Índice de Quadros

Quadro 1: Aspectos financeiros da OUCAE até o mês de junho de 2019. _____	25
Quadro 2: Andamento das intervenções da OUCAE. _____	26
Quadro 3: Consumo dos CEPACs no Porto Maravilha. _____	45
Quadro 4: Comparativo entre as OUCs analisadas. _____	48
Quadro 5: Distribuição das unidades econômicas nos setores. _____	68
Quadro 6: Comparação entre o Belém das Águas e a OUC para o PDMB 2008. _____	77
Quadro 7: Definição de parâmetros qualificadores da ocupação na área de estudo. _____	94

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Densidade populacional da ZOU 4 e de alguns bairros em que está localizada. _	61
Gráfico 2: Renda dos responsáveis por domicílios particulares permanentes da ZOU 4 e de alguns bairros em que está localizada. _____	62

Índice de Mapas

Mapa 1: Setores de intervenção do PRO-Belém ao longo da orla continental. _____	67
---------------------------------------------------------------------------------	----

Índice de Tabelas

Tabela 1: Índices do Regime Urbanístico Máximo por zonas da Operação Urbana Consorciada _____	37
Tabela 2: Parâmetros urbanísticos por setor. _____	88

Lista de Abreviações e Siglas

ACA – Área de Construção Adicional

Acore – Associação de Moradores ao Longo do Córrego Água Espriada

AEIU – Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio

ATHIS – Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social

CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro

CEPAC – Certificado de Potencial Adicional Construtivo

CET-Rio – Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro

COMLURB – Companhia Municipal de Limpeza Urbana

EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FUNDURB – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

HIS – Habitação de Interesse Social

HMP – Habitação de Mercado Popular

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

OUC – Operação Urbana Consorciada

OUCAE – Operação Urbana Consorciada Água Espriada

PDMB – Plano Diretor do Município de Belém

PMB – Prefeitura Municipal de Belém

PPP – Parceria Público-Privada

PRO-Belém – Programa de Reestruturação da Orla de Belém

SECONSERMA – Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente

SEURB – Secretaria Municipal de Urbanismo de Belém

SP Urbanismo – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura da Cidade de São Paulo

VLТ – Veículo Leve Sobre Trilhos

ZAУ – Zona de Ambiente Urbano

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA NO BRASIL	14
1.1 O instrumento Operação Urbana Consorciada	14
1.1.1 Aplicação do instrumento no Brasil	17
1.1.2 Estudo de casos	17
1.1.3 Entendimento sobre o instrumento	46
2 OUC EM BELÉM	49
2.1 Plano Diretor do Município de Belém	49
2.2 A área de orla em que se encontra a ZOU 4	55
2.3 Caracterização da área delimitada como ZOU 4	57
2.3.1 Perfil socioeconômico e demográfico	59
2.3.2 Equipamentos públicos	63
2.3.3 Morfologia Urbana	64
2.4 Propostas existentes para a área em questão	66
2.4.1 PRO-Belém	66
2.4.2 Programa Belém das Águas, Operação Urbana ou não?	71
3 A IMPLANTAÇÃO DE UMA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA EM TRECHO DA ORLA FLUVIAL EM BELÉM-PA – GUIA DE IMPLANTAÇÃO, SETORIZAÇÃO, PARÂMETROS, REFERÊNCIAS PROJETUAIS E PLANO DE MASSAS	79
3.1 Roteiro de implantação de uma Operação Urbana Consorciada	79
3.2 O Plano Diretor do Município de Belém (2008) e a orla fluvial da ZOU 4	83
3.3 Área de estudo	83
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

INTRODUÇÃO

A partir do século XX a visão neoliberal se difunde e passa a integrar os planos de gestão das cidades. Nesse contexto, em países da América Latina, o planejamento urbano tradicional transaciona para um modelo de planejamento urbano estratégico que tem sua base a gestão empresarial. Uma das premissas desse modelo é a relação entre o Estado e o capital privado na possibilidade de viabilizar intervenções urbanas e tornar essas cidades centros de atração de investimentos, o que para Vainer (2000, p.2) transforma a cidade em "uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo em que outras cidades também estão à venda".

Na condição da aplicação do Neoliberalismo à gestão urbana Brandão (2019 apud NOBRE, 2019, p.16) esclarece:

Com o processo de neoliberalização que foi se desenhando e avançando desde o final da década de 1970, a partir de suas experimentações, adaptações, hibridismo e movimentos contraditórios conjunturais, aos poucos foi se consolidando uma visão focalizada de intervenções urbanas pontuais, que passa a ter miopia de só enxergar a escala localizada, restritiva, atuando sobre fragmentos, do projeto urbano, físico, com alta seletividade, geralmente negligenciando suas conexões com o resto da cidade.

A crise econômica entre as décadas de 70 e 80 produziu uma mudança no modo de articulação e de desenvolvimento do planejamento urbano pelos órgãos públicos responsáveis, as legislações urbanísticas de uso e ocupação do solo tornaram-se meios de atrair investimentos privados que, para Nobre (2019, p125), provou um "estímulo ao desenvolvimento imobiliário e à atração de empresas, muitas vezes negligenciando os impactos socioespaciais locais."

Nesse contexto, enquanto país pertencente ao capitalismo periférico, o Brasil sofreu forte influência das experiências realizadas nos países centrais, tentando adotar o modelo de intervenção estrangeiro por meio de consultorias e intercâmbios internacionais. Assim, áreas urbanas ociosas passaram a ser alvo de projetos apoiados em parcerias público-privadas. Segundo Nobre (2019, p.23), "a principal justificativa para tais investimentos foi que uma vez alteradas as características negativas das áreas deterioradas, elas naturalmente atrairiam investimentos da iniciativa privada, resultando em melhorias para comunidade". Contudo, sabe-se que as tipologias praticadas desses grandes projetos costumam reforçar a segregação espacial ao criar cenários convidativos apenas a quem tem meios de consumir os produtos, as atividades e os serviços ali oferecidos.

A manutenção dessa ideologia intervencionista neoliberal apresenta influências internacionais não somente no âmbito projetual, mas, também, em relação à instrumentalização das formas de viabilizá-las. Os instrumentos urbanísticos praticados no Brasil têm sua base nos instrumentos empregados nos países centrais. Portanto, existe a necessidade em se analisar o que foi produzido e o que ainda pode ser produzido a partir do uso dessas referências que nem sempre dialogam com as realidades locais.

Para tal, o presente trabalho busca embasamento teórico e referências em trabalhos acadêmicos, documentos oficiais (leis, planos específicos, decretos), materiais de divulgação em mídia eletrônica para refletir sobre o modo como o instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada (OUC) vem sendo aplicado no país, partindo de uma escala nacional para uma escala local, ao propor uma reflexão acerca do que se pode esperar da aplicação do instrumento na cidade de Belém/PA. Um município que não apresenta histórico de uso da OUC, ainda que existam áreas delimitadas no zoneamento municipal como Zonas de Operação Urbana e que, atualmente, passa pelo processo de revisão do seu plano diretor municipal.

Como produto final, será apresentada uma proposta síntese para implantação de uma Operação Urbana Consorciada em trecho da orla fluvial da cidade de Belém, constituída de um levantamento de dados relacionados à população da área, à morfologia urbana, um guia de implantação e uma proposta de setorização com diretrizes, objetivos e parâmetros para ilustrar o que foi discutido durante o trabalho.

1 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA NO BRASIL

1.1 O instrumento Operação Urbana Consorciada

No ano de 2001, foi decretada e sancionada a lei de nº 10.257, nomeada de Estatuto da Cidade. Como regulamentação dos arts. nº 182 e 183 da Constituição Federal, em seu art. 1º, parágrafo único, a Lei “...estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). A partir desta Lei e sob a premissa de garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assegurados pela Constituição Federal, ficam estabelecidos os instrumentos de

intervenção/atuação urbanística¹ que devem fazer parte da legislação urbanística dos municípios que possuem um plano diretor².

Os artigos nº 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade tratam especificamente das Operações Urbanas Consorciadas. O artigo 32, §1º, apresenta a seguinte definição:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001)

Conforme Rolnik e Saule Júnior (2001, p. 69), esse instrumento, para ser aplicado, deve estar previsto pelo Plano Diretor Municipal e consiste na demarcação de um setor urbano onde se deseja, por meio de investimentos públicos e privados, promover a transformação urbanística e o redesenho da área selecionada a partir do estabelecimento de índices e parâmetros flexibilizados especificamente para a zona da operação, esses benefícios são concedidos a partir de contrapartidas da parceria público-privada. As intervenções devem ter caráter de preservação, recuperação ou transformação de áreas que possuam características singulares.

Para Silva (2008, p. 367), a operação urbana pode ser definida como “toda atuação urbanística que envolve alteração da realidade urbana com vista a obter nova configuração da área”.

Segundo Vilarino (2006, p. 70), a operação urbana torna-se favorável ao mercado no sentido de valorização da área uma vez que serão feitos investimentos públicos em infraestrutura e uma legislação flexível, o que permite que os novos empreendimentos construídos na área da operação possam ter um diferencial em comparação a outros empreendimentos construídos em outros setores da cidade.

O plano de operação urbana deve estar presente na lei específica responsável pela sua aprovação e deverá conter, no mínimo, os seguintes itens: definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a

¹ “Instrumentos de atuação urbanística são meios e medidas de que se serve o Poder Público para executar as atividades urbanísticas: são restrições, servidões e desapropriações, que a doutrina, sem muita precisão terminológica, concebe como modalidades de limitações ao direito de propriedade e ao direito de construir.” (SILVA, 2008, p. 392).

² “O *plano diretor* é um diploma de natureza legislativa e competência municipal, que deve estabelecer os objetivos a serem atingidos pela política urbana, os prazos e as metas para atingimento desses objetivos e as formas e competências de atuação no urbano municipal, que levem em conta as especificidades locais.” (OLBERTZ, 2011, p. 13).

população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios³ previsto nos incisos I, II e III do §2º do art. 32 da Lei; forma de controle de operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do §2º do art. 32 da Lei.

Como forma de garantir que a própria operação se viabilize, fica decidido, no texto da Lei, que os recursos obtidos em forma de contrapartida sejam aplicados exclusivamente dentro do perímetro da operação urbana. Podendo ser usados em obras de infraestrutura urbana, construção de Habitação de Interesse Social (HIS) ou o que mais estiver previsto no plano da operação.

Por conta da necessidade de se negociar com investidores privados, é imprescindível que o Poder Público seja um mediador entre os interesses desse capital privado, que visa o lucro, e o interesse da população que ocupa ou pretende ocupar esses espaços urbanos. Assegurando a qualidade das intervenções e a captura de investimentos para que a operação tenha sucesso.

Para que essa intermediação seja realizada com o objetivo de promover uma cidade sustentável, é importante que exista uma gestão democrática e participativa que permita o diálogo direto ou indireto, por meio de associações representativas, com a população. Czimmermann (2014, p. 118) ressalta a necessidade da criação de uma lei complementar municipal específica para cada OUC estabelecida pelo plano diretor do município. O plano de operação presente na lei específica deve seguir as diretrizes do desenvolvimento sustentável da cidade, além de definir diretrizes, parâmetros, usos e índices de aproveitamento do solo e taxa de ocupação próprios para a área de intervenção.

³ § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

1.1.1 Aplicação do instrumento no Brasil

Com o processo de êxodo das atividades industriais e portuárias dos centros urbanos, as cidades buscaram novas formas de se manterem como centro de investimentos privados. Nesse cenário, como já citado, surge a tendência de *marketing* urbano que é o conjunto de medidas, normalmente, municipais para instigar investidores privados a se tornarem parceiros do Poder Público, favorecendo o mercado imobiliário.

Os governos municipais têm atuado da seguinte forma:

[...] através da desregulação e flexibilização da legislação urbanística e de uso e ocupação do solo, a fim de facilitar a atração de novos empreendimentos imobiliários; e financiamento público desses projetos, através de diversas formas, tais como parcerias público-privadas, financiamento direto, subsídios, incentivos fiscais, concessões financeiras ou de usufruto. (NOBRE, 2019, p.126)

Além das formas citadas, a participação do Poder Público foi fundamental na definição das áreas que seriam passíveis das intervenções em parceria com o capital privado. A partir do decreto do Estatuto da Cidade em 2001, os planos diretores municipais passaram por um processo de revisão e os municípios que ainda não haviam estabelecido suas Zonas de Operação Urbana, desenvolveram o zoneamento próprio para esses casos. As áreas escolhidas têm características em comum, como potencial turístico devido à paisagem em que estão inseridas; áreas de expansão do centro urbano que permitam receber grandes obras viárias e áreas que estão localizadas no centro urbano, mas que por restrições legais não poderiam ser utilizadas pelo mercado imobiliário.

Para ilustrar o uso deste instrumento no Brasil, escolheu-se por realizar uma breve análise dos casos do Cais José Estelita (Recife-PE) e do Porto Maravilha (Rio de Janeiro-RJ) localizados em áreas portuárias e a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (São Paulo-SP) localizada em um importante eixo de expansão da cidade, todos viabilizados por meio de OUC.

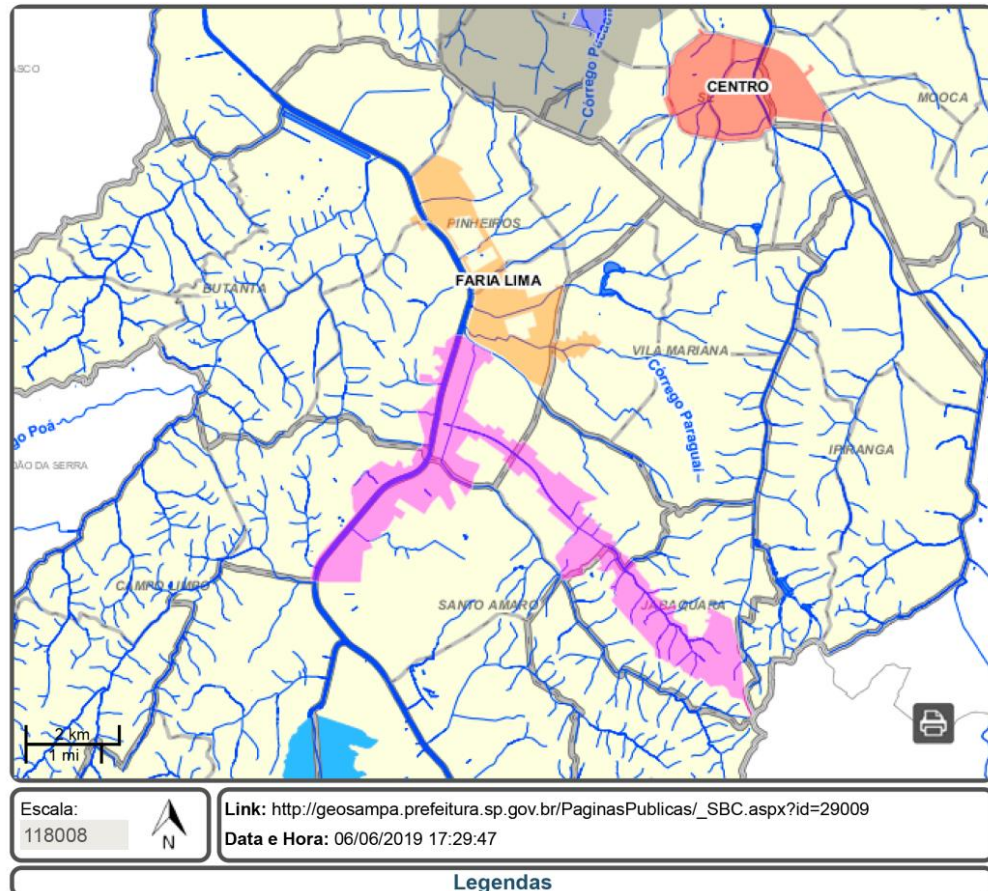
1.1.2 Estudo de casos

1.1.2.1 OUC Água Espraiada (OUCAE), São Paulo (SP)

O córrego Água Espraiada é um dos córregos do Rio Pinheiros na cidade de São Paulo, região que na segunda metade do século XX foi alvo de diversas intervenções urbanas

para o melhoramento do sistema viário da cidade impulsionadas por uma demanda criada pelo mercado imobiliário que começava a investir na região para que se tornasse um novo centro de grandes corporações nacionais e internacionais uma vez que o eixo da Avenida Paulista já se encontrava bastante ocupado e com o preço do metro quadrado muito elevado. Essa nova centralidade seria capaz de absorver as novas necessidades do mercado por possuir um estoque de áreas a preços baixos. Possibilitando a construção de complexos empresariais, comerciais e de serviços, como edifícios corporativos, shoppings e hotéis.

Figura 1: Localização da Operação Urbana Consorciada Água Espreada.



Legendas		
Político-Administrativo	Operação Urbana	Municípios da RMSP
<ul style="list-style-type: none"> □ DIVS MUNICÍPIOS ■ HIDROGRAFIA /// LOGRADOUROS ■ SUBPREFEITURAS ■ DISTRITOS ■ QUADRAS MÁRIAS 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Água Espreada ■ Faria Lima ■ Centro ■ Água Branca ■ Água Branca (perímetro expandido) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Massa D'água /// Drenagem

Fonte: www.geosampa.prefeitura.sp.gov.br.

Entre os anos 60 e 70, as margens do córrego foram desapropriadas para a construção da Avenida Água Espreada – posteriormente chamada de Avenida Jornalista Roberto Marinho – que possuiria uma extensão de 7 quilômetros. A avenida prevista na lei de melhoramento urbano do ano de 1964 foi, conforme Fix, a “âncora” do que posteriormente se tornaria uma Operação Urbana. O desenvolvimento do projeto foi demorado o suficiente para que essa faixa desapropriada fosse “progressivamente invadida, com a ocupação dos imóveis vazios e a construção de barracos e a formação de inúmeras favelas” (FIX, 2001, p. 87).

Uma das principais favelas que se encontrava ao longo do córrego era a Jardim Edith “formada por aproximadamente 3 mil famílias, num terreno de 68 mil metros quadrados, ao lado do Centro Empresarial das Nações Unidas e do recém inaugurado mega empreendimento World Trade Center” (FIX, 2001, p. 37). A sua remoção iniciou no ano de 1995 e foi marcada por uma série de dificuldades e conflitos entre as famílias, gestores e investidores, desde pagamento de indenizações a remanejamentos para locais distantes e sem infraestrutura mínima.

Figura 2: Favela Jardim Edith.



Autoria: Daniela Schneider, 2009.⁴

Para viabilizar a remoção das ocupações irregulares existentes ali, um grupo de empresários interessados em investir na região formou a Associação de Promoção Habitacional e Social, responsável por arrecadar de seus contribuintes uma quantia que fosse suficiente para colaborar com o Poder Público na construção de unidades habitacionais para remanejar as famílias removidas e pagar as indenizações. Contudo, o valor arrecadado foi capaz de indenizar somente uma parcela dos removidos e construir habitação para apenas 4% das famílias das favelas que se encontravam na área.

⁴ Disponível em: https://www.flickr.com/photos/daniela_schneider/3442314433. Acesso em: 22 jun. 2019.

Por meio do Programa de Reurbanização de Favelas do Município de SP, foi constatado que parte das famílias que não haviam sido remanejadas para as habitações construídas pela Prefeitura se deslocaram para locais como as margens das represas de Guarapiranga e de Billings (delimitadas como zona de proteção ambiental a partir da Lei Estadual de Proteção de Mananciais) e outras favelas como Jardim Ângela, Jardim São Luís, Cocaia ou Grajaú.

Por conta da falta de recursos, a operação foi paralisada pela Prefeitura que decidiu desmembrar as obras através de uma Lei de Melhoramento Viário que previa apenas um aumento na largura da via e de uma nova drenagem para o córrego, reduzindo a necessidade de desapropriações. Ainda assim, o projeto de lei foi alvo de contestações por meio de moradores de classe média que faziam parte da Acore (Associação dos Moradores ao Longo do Córrego Espreada), a associação buscava a redução do número de desapropriações. Após alterações feitas para conciliar o interesse do Poder Público e dos moradores que basicamente consistia em ter largura o suficiente para construir as pistas locais da via expressa, diminuir o número de desapropriações e remover o restante das favelas, o projeto foi reenviado à Câmara e aprovado no ano de 1996 (FIX, 2001).

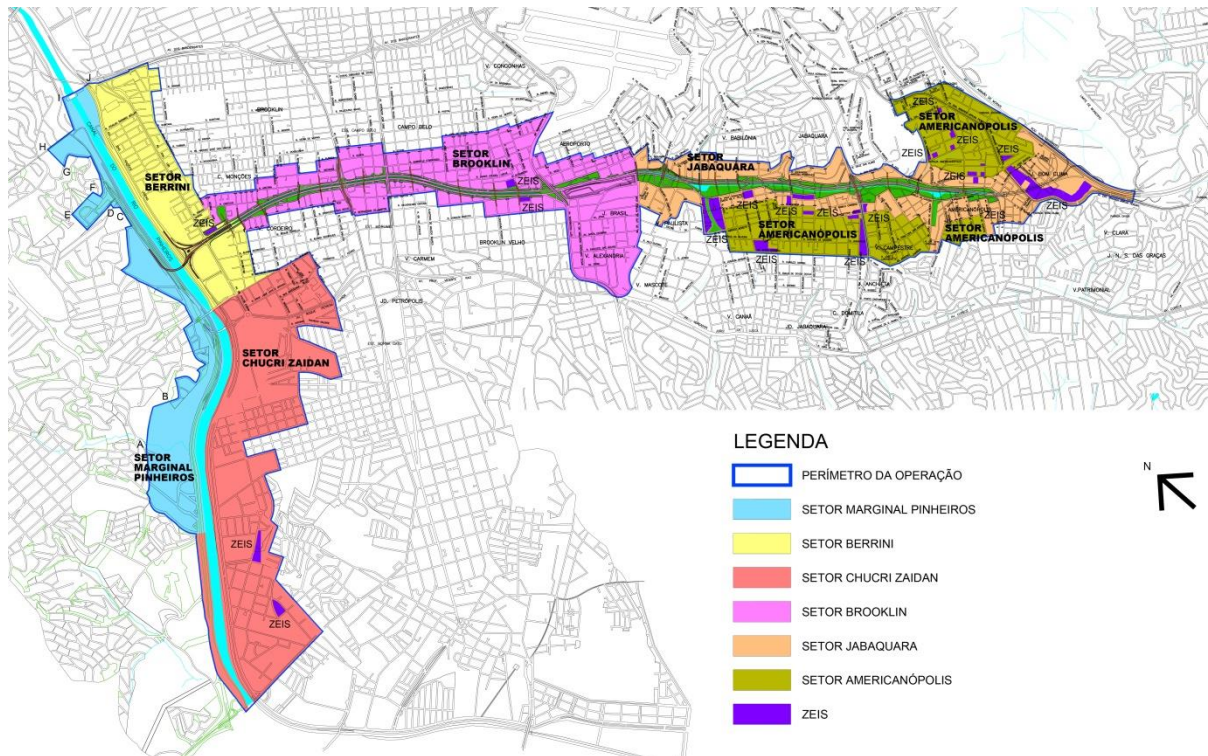
A Prefeitura deixou claro que, finalizadas as intervenções de melhoramento viário e de drenagem na Avenida Água Espreada, a Operação Urbana poderia ser retomada, usando as obras da avenida como uma alavanca para atrair a atenção de investidores.

No ano de 2001, a OUCAE foi criada por meio da Lei nº 13.260 e regulamentada pelo Decreto nº 53.364/2012. Conforme o Caderno Gestão Urbana desenvolvido pela Prefeitura do Município de São Paulo foi a primeira OUC aprovada que utiliza os dispositivos do Estatuto da Cidade.

A OUCAE surge com o objetivo de promover a reestruturação da região que contempla parte da Marginal Pinheiros, Avenida Chucri Zaidan, Avenida Jornalista Roberto Marinho, assim como a área ao longo do córrego Jabaquara. Prevê intervenções como a abertura e extensão da Avenida Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes, propondo a criação de um parque linear ao longo do córrego Jabaquara (Via Parque), um novo sistema viário e o reassentamento de centenas de famílias em projetos de HIS na proximidade. (SÃO PAULO, 2016)

O perímetro da operação é dividido em seis setores conforme o anexo da Lei: Setor Marginal Pinheiros, Setor Berrini, Setor Chucri Zaidan, Setor Brooklin, Setor Jabaquara, Setor Americanópolis. Dentro dos setores há a demarcação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social).

Figura 3: Zoneamento da operação.



Fonte: SÃO PAULO, 2016. Alterado pelo autor.

Como principal forma de viabilizar a operação, foram disponibilizados 3.750.000 metros quadrados de ACA (Área de Construção Adicional) para serem comercializadas por meio de CEPACs⁵ (Certificados de Potencial Adicional Construtivo). Essas áreas foram distribuídas entre os setores, dos quais 500.000 metros quadrados foram destinados obrigatoriamente para o Setor Jabaquara e o restante de 3.250.000 metros quadrados divididos entre os demais setores com exceção do Americanópolis que não recebeu nenhuma ACA por ser definido como um setor preferencialmente para HIS (DE LIMA ZUIM e DE CASTRO, 2019).

Em setembro de 2018, foi sancionado o projeto de lei nº 722/2015 que altera a Lei de criação da OUCAE (Lei nº 13.260/01), criando um Plano Urbanístico Complementar do Setor Chucri Zaidan. O projeto acrescenta 1,1 milhão de metro quadrado de potencial construtivo adicional. A operação passou a ter 4,49 milhões de metros quadrados no total. Além disso, o

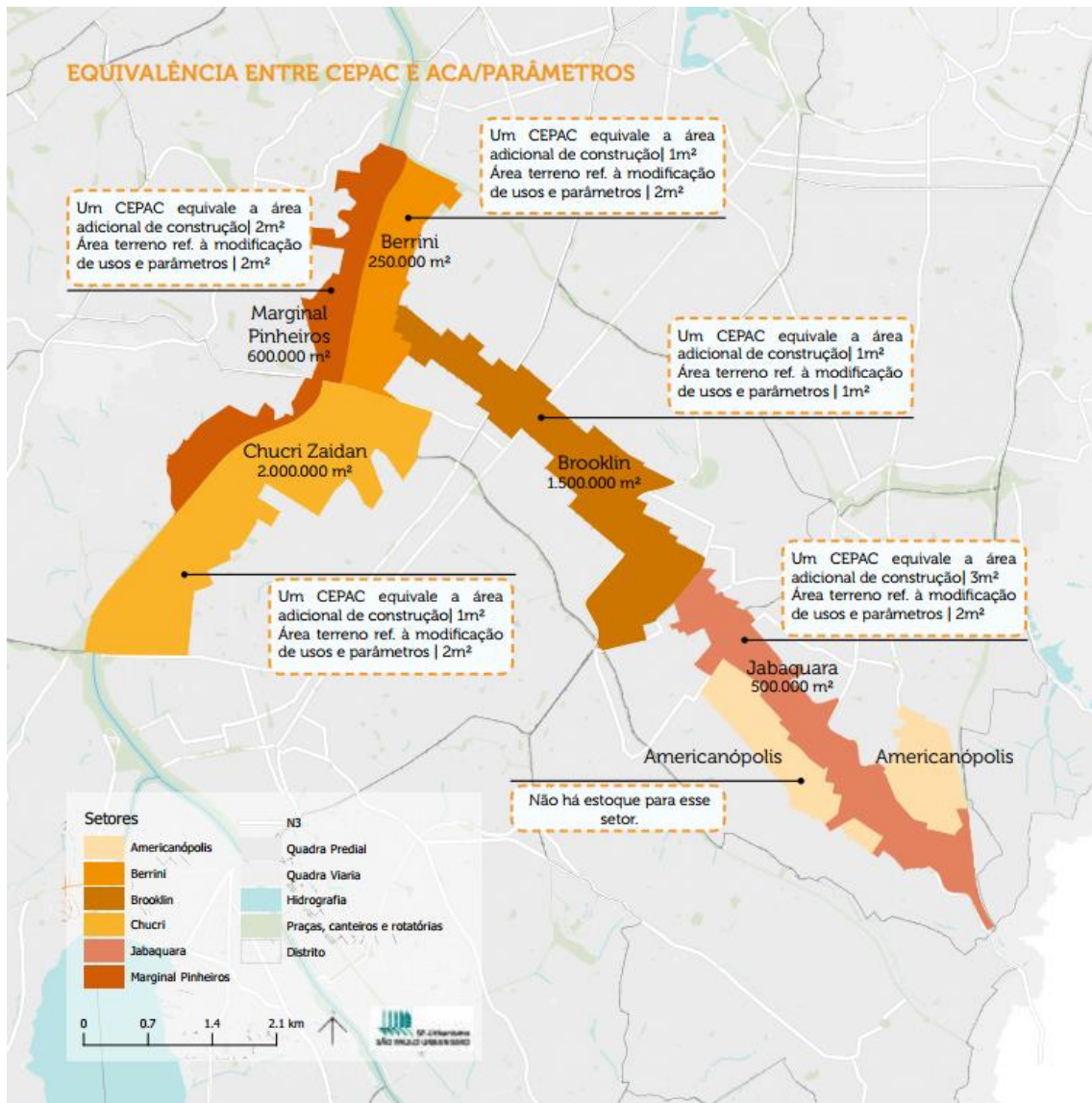
⁵ CEPACs são títulos imobiliários emitidos pela prefeitura utilizados como meio de pagamento de contrapartida em casos de área construtiva adicional ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto.

plano prevê a implementação de equipamentos públicos, praças, áreas verdes e habitações de interesse social.⁶

Como forma de delimitar o uso do solo dentro do perímetro da operação, foi estabelecido que o CEPAC e a ACA têm equivalência diferente de acordo com setor que forem empregados. A equivalência ficou definida de acordo com o mapa presente no Caderno de Gestão Urbana - Operação Consorciada Água Espreada (figura 4). O CEPAC adquirido pode ser utilizado nas seguintes modificações: aumento do potencial construtivo até o limite máximo estabelecido em cada setor, modificação de uso e modificação de alguns parâmetros, como gabarito de altura.

⁶ Informações disponíveis em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeito-sanciona-projeto-de-lei-sobre-o-plano-urbanistico-da-operacao-agua-espraiada>. Acesso em: 28 jun. 2019.

Figura 4: Equivalência entre CEPAC e ACA/Parâmetros.



Fonte: SÃO PAULO, 2016.

O último relatório disponibilizado pela SP Urbanismo (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura da Cidade de São Paulo) no mês de junho de 2019 mostra os aspectos financeiros da OUCAE (Quadro 1).

No quadro, são mostradas as receitas: a receita obtida com o leilão de CEPAC é o valor arrecadado a partir da comercialização dos certificados; a receita dos CEPACs Colocações Privadas que são os certificados concedidos como forma de pagamento de obras, projetos, desapropriações e serviços de apoio técnico e administrativo previstos nas intervenções da operação, também podem ser concedidos como garantia de financiamentos obtidos junto a bancos e instituições financeiras para custeio das intervenções (SÃO PAULO, 2012); a receita financeira líquida da operação e o valor de desvinculação da receita, essa

desvinculação está prevista no decreto municipal de nº 57.380⁷, de 13 de outubro de 2016, e é definida como um mecanismo que permite a prefeitura municipal de usar livremente 30% da receita da operação.

Quadro 1: Aspectos financeiros da OUCAE até o mês de junho de 2019.

Receitas	3.914.382.864
Leilão de CEPAC	2.891.275.029
Cepac Colocações Privadas	55.030.820
Receita Financeira Líquida	1.011.577.188
Desvinculação de Receitas 30% das receitas líquidas financeiras	
Decreto 57.380/2016 (13/out/16) e Portarias	43.500.174
Despesas	3.756.129.560
Saldo	158.253.303

Fonte: Apresentação da 52ª reunião ordinária do Grupo de Gestão⁸.

Em relação ao andamento das intervenções, a maior parte está em execução. Estão concluídas as duas pontes estaiadas sobre o Rio Pinheiros interligando o rio Pinheiros a Avenida Jornalista Roberto Marinho com a Marginal do Rio Pinheiros - Av. das Nações Unidas e o projeto de HIS com 600 unidades para atendimento das famílias moradoras da favela Jardim Edith. A situação do restante das intervenções pode ser vista no quadro 02 abaixo.

⁷ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2016/5738/57380/decreto-n-57380-2016-dispoe-sobre-a-desvinculacao-de-receitas-correntes-em-conformidade-com-o-disposto-no-artigo-no-artigo-76-b-do-ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias>. Acesso em: 29 jun. 2019.

⁸ Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19600. Acesso em: 27 jun. 2019.

Quadro 2: Andamento das intervenções da OUCAE.

Distribuição	INTERVENÇÃO	SITUAÇÃO
1ª, 2ª	Duas Pontes Estaiadas sobre o Rio Pinheiros interligando o rio Pinheiros a Avenida Jornalista Roberto Marinho com a Marginal do Rio Pinheiros - Av. das Nações Unidas	Concluída
1ª, 2ª, 3ª	HIS - Habitação de Interesse Social com 600 unidades para atendimento das famílias moradoras da favela Jardim Edith.	Concluída
4ª, 5ª	Projeto Executivo Via Parque (Setor Jabaquara), Projeto Executivo HIS e Projeto Básico Vias Locais do Setor Brooklin	Em execução
4ª, 5ª	Projeto Executivo do Túnel	Contrato Suspenso
4ª, 5ª	Obras do Túnel, Via Parque e HIS	Em execução
4ª, 5ª	Obras das Vias Locais do Setor Brooklin e alargamento da Av. Washington Luiz no trecho da OUC Água Espraiada	Em estudo
4ª, 5ª	Transporte Coletivo - Linha 17 Ouro Monotrilho do Metrô	Em execução
4ª, 5ª	Parque Chuvisco - inclui projeto executivo e obras	Em execução
4ª, 5ª	Sistema de drenagem - Bacia Cordeiro - Americanópolis (Setor Chucri Zaidan)	Em estudo
4ª, 5ª	Desapropriações - Túnel/ Via Parque	Em execução
4ª, 5ª	Desapropriações - HIS	Em execução
4ª, 5ª	Desapropriações - Prolongamento da Av. Chucri Zaidan e Ponte Burle Marx	Em execução
4ª, 5ª	Desapropriações - Vias Locais do Brooklin	Em estudo
4ª, 5ª	Desapropriações - Parque Chuvisco	Em execução
5ª	Prolongamento da Av. Chucri Zaidan e Ponte Burle Marx - inclui projeto executivo e obras	Em execução
4ª, 5ª	Apoio às atividades no gerenciamento de obras e projetos (não inclui desapropriações)	Em execução

Fonte: Relatório Trimestral OUCAE, período 1º trimestre/2019.⁹

1.1.2.2 OUC - Cais José Estelita, Recife (PE)

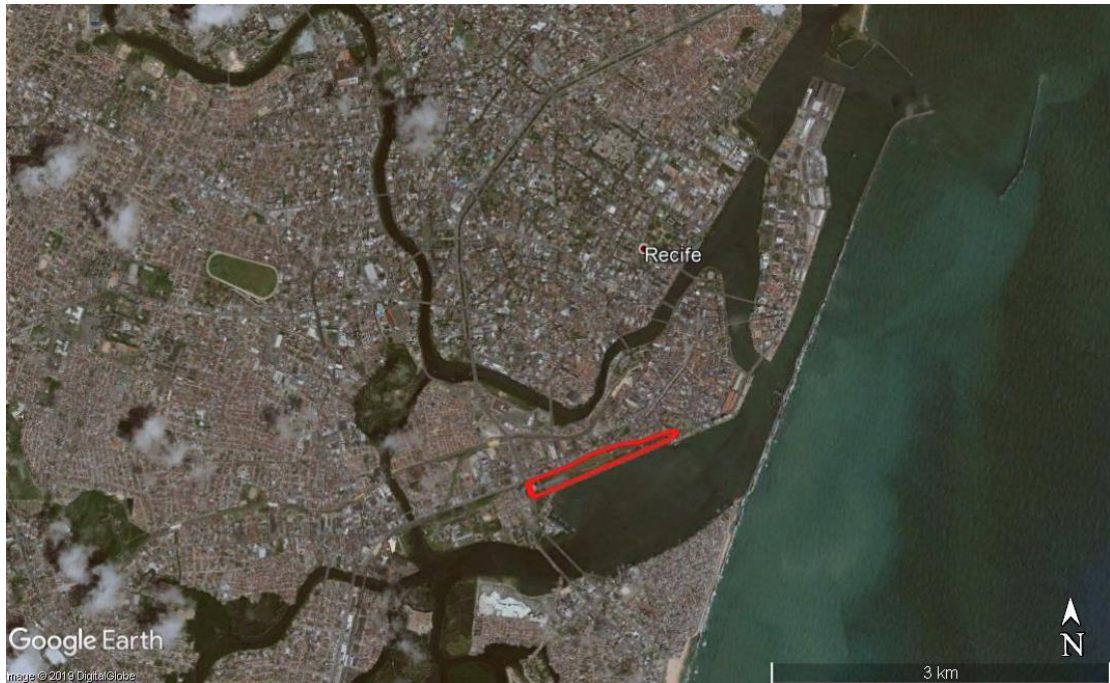
Localizado na Ilha Antônio Vaz, Bairro de São José, na cidade do Recife (figura 5). Segundo Souza (2014), é “um dos bairros mais antigos e tradicionais da cidade do Recife”, foi ocupado inicialmente por holandeses que transformaram o espaço, realizando aterros e construindo uma ponte para conectar com outras áreas da cidade. Hoje, o bairro apresenta baixa densidade e seu uso é predominantemente comercial e de serviços. O Cais José Estelita,

⁹ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19458. Acesso em: 27 jun. 2019.

área alvo dos projetos de intervenção, apresenta uma linha férrea desativada e diversos galpões (figura 6).

Figura 5: Localização do Cais José Estelita (em vermelho) na cidade de Recife.



Fonte: Google Earth, 2019.

Figura 6: Galpões antes de serem parcialmente demolidos.



Fonte: Aurelina Mora, 2004.¹⁰

No início dos anos 2000, o governo local deu início a um estudo da orla, onde o cais está inserido. O estudo culminou em um plano para o Complexo Turístico e Cultural Recife-

¹⁰ Disponível em: <http://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/15.178/5507>. Acesso em: 24 jun. 2019.

Olinda que teria o intuito de valorizar o patrimônio cultural local. As propostas que faziam parte do plano não foram executadas, mas despertaram interesses dos investidores pela área (ZENATO e SILVA, 2017).

O processo todo se desdobrou no lançamento em 2011 de um projeto de intervenção chamado de Novo Recife. O responsável pelo projeto foi um grupo de empresas da construção civil que arrematou a área em um leilão ocorrido em 2008. Souza (2014) afirma que o fato da área possuir um zoneamento pouco restritivo deu liberdade para a elaboração de um projeto desconexo com a realidade do entorno, indo contra à questões patrimoniais, de ventilação urbana e de identidade da cidade.

Segundo o memorial descritivo apresentado pelo consórcio o projeto é um complexo empresarial e habitacional de luxo, que contempla a edificação de oito edifícios residenciais, dois edifícios empresariais, dois edifícios de flat e cinco edifícios garagem, distribuídos por cinco quadras [...]. (SOUSA, 2014, p.88)

O projeto já foi suspenso em vários momentos por conta de ilegalidades que foram constatadas tanto na concepção projetual quanto no processo de leilão da área. Parte da sociedade civil, por meio de entidades e movimentos, posicionou-se contra a intervenção. O movimento Ocupe Estelita é um dos mais ativos na cobrança de atitudes do Poder Público.

A demolição de parte dos galpões históricos foi iniciada em 2014 e foi concluída em março de 2019, restaram 28 galpões que, de acordo com a prefeitura, serão preservados e restaurados.

Após discussões e reuniões públicas realizadas entre os anos de 2014 e 2018, o Plano Específico para o cais foi alterado, mudando a altura máxima dos edifícios que passou de 117 metros (40 pavimentos) para 42 metros (14 pavimentos). Outro ponto modificado no plano foi o número de vias, antes eram apenas 4 vias e após as mudanças aumentaram para 9 vias.¹¹

¹¹ Informações disponíveis em: <https://www.archdaily.com.br/br/766594/prefeitura-de-recife-aprova-novo-plano-urbano-para-o-cais-jose-estelita>. Acesso em: 24 jun. 2019.

Figura 7: Projeto Novo Recife para o Cais José Estelita, antes das alterações no Plano Específico.



Fonte: Archdaily, 2015.¹²

O plano específico com alterações prevê a construção de 10 torres residenciais, 1 torre empresarial, 1 torre de uso misto e 1 torre destinada a um hotel, totalizando 13 torres. Além das torres, estão previstos edifícios menores para estacionamento, abertura de novas vias para facilitar o tráfego de veículos na região e criação de áreas contemplativas como calçadão e praças.

Em maio de 2019, a construtora Moura Dubeux iniciou a preparação para o início das obras sob sua responsabilidade. Nomeado de Mirante do Cais, o empreendimento conta com duas torres com unidades variando entre 226 a 268 metros quadrados. De acordo com o site da construtora, as unidades serão a partir de R\$1.638.000,00¹³. Além das torres, o empreendimento prevê um edifício garagem de 5 pavimentos, no qual sua cobertura será a área de lazer com quadra de tênis e futebol, piscina, horta, pomar e pista de *cooper*.

¹² Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/766594/prefeitura-de-recife-aprova-novo-plano-urbano-para-o-cais-jose-estelita>. Acesso em: 24 jun. 2019.

¹³ Disponível em <https://www.mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/cais-jose-estelita/residenciais/4-quartos/mirante-do-cais>. Acesso em: 18 out. 2019.

Figura 8: Vista aérea do empreendimento.



Fonte: Moura Dubeux, 2019.¹⁴

Segundo a descrição presente no site da construtora, o projeto “busca a plena sustentabilidade, onde natureza, habitação, serviços e lazer se combinam para oferecerem aos moradores um produto além do seu tempo”. Essa sustentabilidade está escorada nos seguintes aparatos: horta, pomar orgânico, estações de recarga para carros elétricos, teto verde no edifício garagem e reutilização da água para irrigação e para abastecer o espelho d’água que contorna o empreendimento.

¹⁴ Disponível em <https://www.mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/cais-jose-estelita/residenciais/4-quartos/mirante-do-cais>. Acesso em: 18 out. 2019.

Figura 9: Masterplan do empreendimento, área de lazer na cobertura do edifício garagem, torres, passeios e espelho d'água.



Fonte: Moura Dubeux, 2019.

Em comparação ao restante com outros bairros, os empreendimentos do Cais José Estelita apresentam o metro quadrado mais elevado da cidade¹⁵. O que demonstra que o novo padrão de uso que está sendo estabelecido para o Cais é um padrão elevado e com grande incompatibilidade com o entorno.

A mesma construtora também lançou o edifício Parque do Cais, um prédio de flats de 33m² a 61m² com valores a partir de R\$256.000,00. Apesar das imagens de divulgação contarem com apenas um edifício, o projeto prevê a construção de outros 10 edifícios similares com variação de 14 a 38 pavimentos na área verde existente no entorno, conforme pode-se ver na Figura 8.¹⁶

¹⁵ Informações disponíveis em:

https://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2019/05/18/internas_economia,788019/torres-do-cais-jose-estelita-comecam-a-sair-do-papel.shtml. Acesso em: 24 jun. 2019.

¹⁶ Disponível em: <https://marcozero.org/termina-embargo-do-iphan-que-impedia-demolicao-do-cais-jose-estelita/>. Acesso em: 18 out. 2019.

Figura 10: Edifício Parque do Cais.



Fonte: Moura Dubeux, 2019.¹⁷

Em julho de 2019, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Pernambuco julgou como improcedente o recurso apresentado pelo Ministério Público Federal que considerava inconstitucional a Lei Municipal nº 18.138/2015 que institui e regulamenta o Plano Específico para o Cais José Estelita. A decisão do Órgão Especial se baseou na premissa de que o anteprojeto da Lei foi elaborado com ampla participação popular e que o material apresentado obedece integralmente às prescrições da Constituição Estadual e do Plano Diretor.¹⁸ Portanto, até o presente momento, as obras e projetos para o Cais já apresentados têm permissão legal para serem executadas.

¹⁷ Disponível em <https://www.mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/cais-jose-estelita/residenciais/2-quartos/parque-do-cais>. Acesso em: 18 out. 2019.

¹⁸ Disponível em <https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2019/07/09/tipe-da-aval-ao-projeto-imobiliario-do-cais-jose-estelita--382889.php>. Acesso em: 18 out. 2019.

Em setembro de 2019, a construtora Moura Dubeux iniciou as obras de serviços preliminares à construção dos empreendimentos previstos. Algumas imagens foram disponibilizadas no site¹⁹ da construtora para demonstrar aos compradores o andamento das obras.

Figura 11: Início dos serviços preliminares dos empreendimentos Mirante do Cais e Parque do Cais.



Fonte: Moura Dubeux, 2019.²⁰

O Cais José Estelita é um exemplo que nos mostra a importância da criação de uma legislação urbanística detalhada, onde a mera demarcação dessas zonas de operação urbana é insuficiente para se definir o que se deseja para esses espaços urbanos. Em que essa falta de especificações e diretrizes, favorece o mercado imobiliário, principalmente, de padrão elevado a produzir uma cidade desigual, criando áreas desconexas de seus entornos e ainda favorecendo a produção de espaços *gentrificados* onde a população que, tradicionalmente, ocupava essas áreas se vê impossibilitada de utilizar esses espaços após a sua “requalificação”. Mas, também, é um exemplo em que a negligência do projeto com as causas sociais levou à constituição de um movimento popular que promoveu diversas ações para reavaliação dos projetos e que, até hoje, luta por uma participação democrática nas discussões sobre a cidade.

¹⁹ Disponível em <https://www.mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/cais-jose-estelita/residenciais-condominio/4-quartos/mirante-do-cais>. Acesso em: 11 nov. 2019.

²⁰ Disponível em <https://www.mouradubeux.com.br/pernambuco/recife/cais-jose-estelita/residenciais/2-quartos/parque-do-cais>. Acesso em: 18 out. 2019.

1.1.2.3 Operação Urbana Consorciada Litoral Centro, Fortaleza (CE)

A partir de um processo de Concorrência Pública Internacional realizado pela Prefeitura de Fortaleza iniciado no ano 2015, elaborou-se um estudo, que foi finalizado em março de 2018, para identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas no município (FORTALEZA, 2019a).

Para seleção dessas áreas, o Poder Público utilizou 5 critérios: mobilidade urbana, aspectos socioambientais, recuperação do patrimônio histórico, requalificação de áreas degradadas e investimentos públicos. A iniciativa privada utilizou 3 critérios: risco de negócios – infraestrutura, rentabilidade – valor da terra, e grau de efetivação dos empreendimentos.

Uma das áreas selecionadas para implantação de uma OUC foi a chamada Litoral Central, localizada em área de orla ao norte de Fortaleza. Além de ser altamente adensada e com uso diverso, essa região possui diversos portos, praias e marinas. É importante salientar que nessa área, também, estão demarcadas ZEIS (ver figura 11).

As discussões a respeito do projeto de lei que estabelece a OUC Litoral Central foram finalizadas no mês de junho de 2019. E o Projeto de lei de nº 0083/2019 prosseguiu para sua implantação como lei. Em documento oficial divulgado em uma audiência pública ocorrida no dia 07 de junho de 2019, foram expostas potencialidades, princípios, objetivos e formas de aplicação e destinação das contrapartidas obtidas com a operação.

As potencialidades da OUC Litoral Central apresentadas pelo Poder Público são as seguintes: equipamentos culturais, de entretenimento e lazer; cadeia de valor turístico com potencial para empreendimentos hoteleiros; presença de patrimônio que valoriza a história da cidade e a importância paisagística da orla.

forma de aplicação pelo Poder Público, 33% do total dos recursos obtidos para investimento em infraestrutura serão destinados à HIS. A respeito das contrapartidas financeiras, elas serão depositadas no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e serão destinadas para melhorias urbanas dentro do perímetro da operação.

A área destinada à OUC Litoral Central foi dividida em 6 zonas que por sua vez são subdivididas em subzonas. Essa divisão é necessária para melhor demarcação e definição de índices aplicáveis às diferentes áreas que fazem parte do perímetro da operação. Os índices estabelecidos pelo projeto de lei estão presentes na tabela 1.

Figura 13: Divisão das zonas e subzonas da OUC Litoral Central.



Fonte: FORTALEZA, 2019b. Anexo IV, p. 6.

Tabela 1: Índices do Regime Urbanístico Máximo por zonas da Operação Urbana Consorciada

ZONA	IA BAS	IA MAX	TX PERM	TX OCUP	TX OCUP SUB	ALT MAX	AR. MIN LOTE	TEST. MIN LOTE	PROF. MAX. LOTE	FRAÇÃO LOTE
ZOUC 1 (subzonas 1-A e 1-B)	*	0	100	0	0	0	0	0	0	SF***
ZOUC 2		2,5	20	80	80	10,5	125	5	25	SF***
ZOUC 3		4	20	80	80	72	250	10	25	SF***
ZOUC 4 (subzonas 4-A, 4-B, 4-C, 4-D, 4-E e 4-F)		4	20	80	80	**	125	5	25	SF***
ZOUC 5 (subzonas 5-A e 5-B)		3	20	80	80	72	125	5	25	SF***
ZOUC 6 (subzonas 6-A e 6-B)		4	20	60	80	95	125	5	25	SF***

Fonte: FORTALEZA, 2019b. Anexo VI, p. 6.

A divisão em zonas e subzonas é bastante eficiente para delimitar o tipo de ocupação e uso do solo para cada setor. Os parâmetros apresentados pelo projeto de Lei são índices que podem ser utilizados para uma variedade de usos, permitindo que o mercado imobiliário se aproprie desses terrenos para as mais diversas tipologias, sejam elas comerciais, habitacionais, de lazer ou mistas.

Também está prevista na OUC a Outorga Onerosa do Direito de Construir, um instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade que permite a extrapolação do índice de aproveitamento básico a partir de um pagamento em forma de contrapartida. Outro mecanismo previsto é a Outorga de Alteração de Uso do Solo que possibilita um uso de um terreno diferente do que está previsto pela legislação municipal, funcionando da mesma forma por meio de pagamento de contrapartida. Para os valores serem definidos, são apontadas fórmulas no Anexo VIII do projeto de Lei.

No projeto da Lei, consta um plano de melhorias urbanas e do atendimento econômico e social da população afetada. O plano “compreende um conjunto de intervenções físicas ambientais, sociais e econômicas a ser implementado, direta ou indiretamente, pelo Poder Público” (FORTALEZA, 2019b).

Em se tratando de projetos já previstos para as áreas da OUC Litoral Central, existe um grande projeto que começou a ser discutido e divulgado em meados de 2015. É uma parceria entre o Governo do Estado do Ceará e o escritório de arquitetura LDBW sob

responsabilidade do arquiteto Luiz Deusdara. O projeto excede os limites da OUC Litoral Central, já que prevê intervenções na Marina Iracema, na Marina Mucuripe, um teleférico ligando os dois extremos do projeto e uma requalificação na Avenida Beira Mar.

Figura 14: Intervenções previstas.



Fonte: Material de divulgação do projeto Marina Mucuripe.

O número 1 é a intervenção na Avenida Beira Mar, a número 2 está na Marina Iracema e se chama Paço das Águas, a de número 3 é a Marina Mucuripe e a de número 4 é o teleférico.

O Paço das Águas é a única intervenção que se encontra integralmente no perímetro da OUC Litoral Central. O projeto consiste em um centro comercial, uma torre empresarial, um hotel, uma área para eventos e uma área livre com jardins, espelhos d'água e calçadão.

Figura 15: Perímetro OUC Litoral Central e o Projeto Paço das Águas.



Fonte: Google Earth, 2019. Elaboração: o autor, 2019.

As imagens divulgadas do projeto mostram uma falta de compatibilidade entre o estilo, o gabarito e o porte das torres com o seu entorno. Áreas livres com pouco aproveitamento, baixa quantidade de vegetação e uma grande proximidade com a praia e o mar.

Figura 16: Vista aérea da maquete eletrônica do Paço das Águas.



Fonte: Material de divulgação do projeto Marina Mucuripe.

De acordo com o projeto de Lei, a altura máxima permitida para o setor em que está previsto o Paço das Águas é de 72 metros, algo em torno de 24 pavimentos. Contudo, pelo projeto divulgado, é possível que a altura seja superior ao determinado pelo projeto de Lei. Como a OUC Litoral Central ainda não foi iniciada, não existem outros projetos divulgados para a área.

Após o decreto da Lei, é importante que todos os projetos que venham a ser propostos para a área sejam analisados com o intuito de verificar se seguem todas as exigências previstas na Lei e se estão em consonância com os objetivos e diretrizes estabelecidos para sua implantação como uma Zona de Operação Urbana.

1.1.2.4 Porto Maravilha, Rio de Janeiro (RJ)

O objetivo principal do projeto Porto Maravilha é promover a requalificação da região portuária do Rio de Janeiro que faz parte do período de formação da cidade. E, de forma similar ao ocorrido em outras cidades, a área portuária se encontrava em desuso e total abandono no final do século XX.

De acordo com Orlandi e Silva (2017, p.04) a Operação Urbana Consorciada instituída “[...] tem por finalidade promover a reestruturação urbana da AEIU (Área de especial interesse urbanístico da Região do Porto do Rio), por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto [...]”.

Figura 17: Área de especial interesse urbanístico da Região do Porto do Rio.



Fonte: Site do Porto Maravilha.²¹

O projeto foi viabilizado por meio do decreto de uma lei complementar municipal ano de 2009 que instituiu uma OUC na Região do Porto do Rio de Janeiro. De acordo com Czimmermann (2014, p. 116) a lei complementar em questão teve um caráter inovador no município e “promoveu sensíveis modificações nas disposições do plano diretor então vigente, publicado em 1992”.

A concepção do projeto teve como referência experiências de outros países, como Argentina e Espanha. Casos em que através de parcerias público-privada zonas portuárias foram reabilitadas e por meio do *marketing* urbano foram transformadas em áreas de grande atração turística. Sobre o uso de referências de outros países, Costa (2015, p.01) discorre:

[...] tendências urbanas globais vivenciadas durante a virada para o século XXI, incentivaram e propiciaram a criação do Porto Maravilha, um plano de reurbanização que pretende reintegrar a região ao tecido urbano do Rio de Janeiro e requalificar seus espaços e seus habitantes para novos papéis e novas oportunidades.

Figura 18: Museu do Amanhã, projeto do arquiteto Santiago Calatrava.

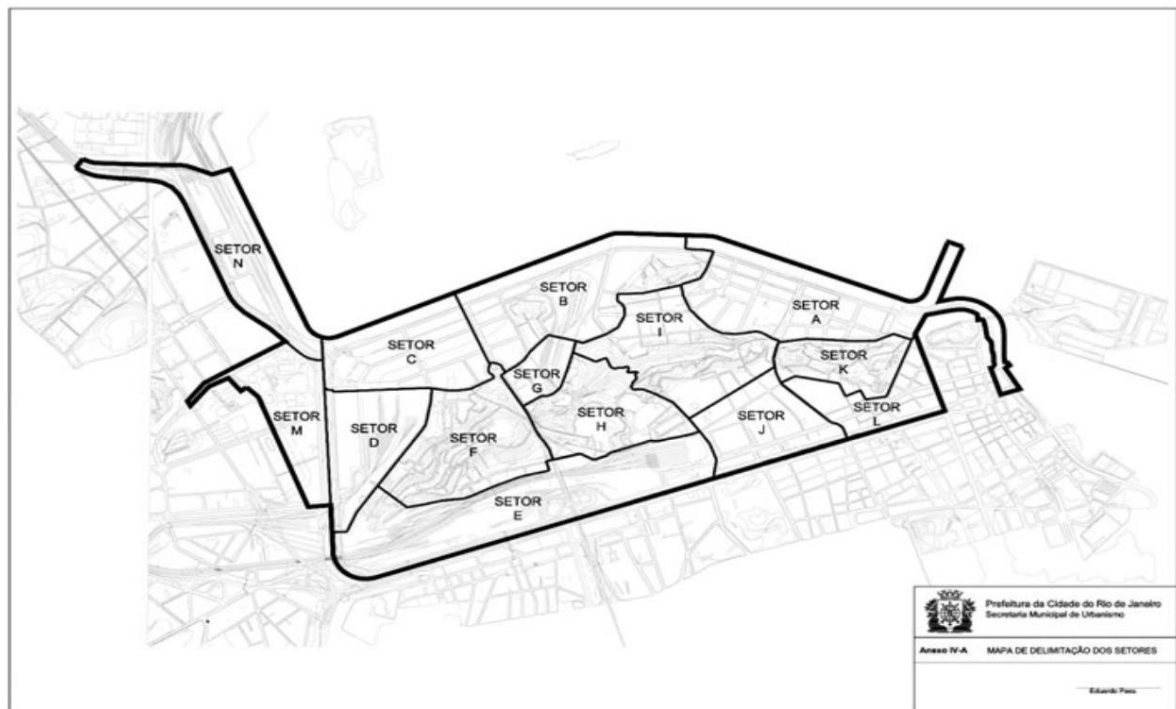


²¹ Disponível em: <https://www.portomaravilha.com.br/portomaravilha>. Acesso em: 27 jun. 2019.

Fonte: Bruno Bartholini.²²

Na lei complementar de nº101/09 do município do Rio de Janeiro, a área estabelecida como AEIU e da OUC conta com mais de 5 milhões de metros quadrados. Essa área é dividida em 14 setores e os setores em subsetores, esses subsetores são utilizados no Quadro de Parâmetros Urbanísticos no qual estão definidos os gabaritos, as taxas de ocupação, os coeficientes de aproveitamento básico e máximo²³.

Figura 19: Delimitação dos setores da AEIU.



Fonte: De Janeiro, 2009.

Também faz parte da Lei a venda de CEPACs para utilização de gabaritos maiores do que o permitido. Essa medida visava atrair investidores do setor imobiliário e arrecadar fundos para serem investidos em obras de infraestrutura, recuperação do patrimônio histórico e fomento a programas de desenvolvimento social para moradores (ZENATO e SILVA, 2017).

Em contraposição ao que foi veiculado pela mídia a respeito do projeto Porto Maravilha, alguns fatores passaram ser questionados como a venda de CEPACs que, apesar de sua proposta ser de atração do capital privado e arrecadação de fundos, pode causar danos à paisagem urbana da região com a construção de edifícios com grande quantidade de

²² Disponível em: https://www.portomaravilha.com.br/fotos_videos/g/22/pagina/1. Acesso em: 27 jun. 2019.

²³ DE JANEIRO, R., 2009.

pavimentos e, também, gerar um adensamento construtivo vertical excessivo numa região formada por bairros históricos com grande quantidade de edificações tombadas. Outra situação que deve ser analisada é que o município se encarregou de viabilizar a conservação das áreas públicas do trecho que apresenta maior centralidade e interesse do capital privado, o que de certa forma desvaloriza áreas menos “privilegiadas” que estariam somente à mercê do interesse, que pode ou não ser despertado, desses investidores. A reprodução dessas práticas reforça uma situação de seletividade espacial que cria cenários para atores específicos, valorizando ainda mais o que já está valorizado e criando barreiras invisíveis que segregam os moradores das comunidades que se encontram aos arredores da região portuária (ORLANDI e FERREIRA, 2014).

A respeito dos receios dos grupos que historicamente mantêm relações com a região portuária Orlandi e Ferreira (2014, p.17-18):

O medo é que os custos desses empreendimentos sejam socializados com a valorização dos bairros, inviabilizando a permanência dessa população que tradicionalmente ocupou a região fazendo desses espaços o locus de reprodução de suas vidas.

Ainda sobre o financiamento das obras, o fundo para o início do projeto foi obtido através da venda do lote único dos CEPACs arrematado pelo FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) administrado pela Caixa Econômica Federal pelo valor de R\$3.508.013.490,00. A negociação permitiu o andamento das obras independentemente do interesse de investidores, a vendas dos certificados ficou por conta do comprador do lote que esperava recuperar o valor investido através da comercialização dos CEPACs com agentes do mercado imobiliário. Entretanto, foi percebido que pela crise econômica e política local entre os anos de 2016 e 2018 e pela alteração dos projetos, não houve o retorno esperado com as vendas dos certificados. O que fica constatado por Werneck; Novaes e Santos Júnior (2018):

Em resumo, o levantamento realizado pelo INCT Observatório das Metrôpoles permite inferir duas conclusões. Primeiramente, o número de CEPACs vendidos é muito baixo insuficientes para sustentar a operação urbana do Porto Maravilha. [...] Em segundo lugar, é possível afirmar que a relativa estagnação das obras corresponde à crise econômica e política que o país e o estado do Rio de Janeiro atravessam.

No primeiro relatório trimestral do ano de 2019, foram divulgadas as obras entregues, os serviços já fornecidos à população e o balanço da venda dos CEPACs.

Já foram entregues 8.374 m de túneis; 25.303 m de vias com novas redes de infraestrutura de água, esgoto, drenagem, energia elétrica, iluminação pública,

telecomunicação e gás natural, além de reurbanização, com implantação de novos padrões de pavimentação de vias e calçadas, nova sinalização viária e novo mobiliário urbano. Além disso, foram urbanizados 309.162 metros quadrados de praças, incluindo a Orla Prefeito Luiz Paulo Conde.²⁴

Com o contrato da PPP (Parceria Público-Privada) suspenso²⁵, desde 25 de junho de 2018 os serviços prestados pela Concessionária Porto Novo passaram a ser executados pelas respectivas secretarias da Prefeitura do Rio de Janeiro sob a supervisão da CDURP (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro). A manutenção de áreas verdes na Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) foi assumida, em parte, pela COMLURB (Companhia Municipal de Limpeza Urbana). A conservação de vias, calçadas e monumentos foi repassada à Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente (SECONSERMA), enquanto a iluminação pública foi novamente atribuída à Rioluz. Os serviços de operação da malha viária seguem coordenados e implementados pela CET-Rio (Companhia de Engenharia de Tráfego do RJ).²⁶

Sobre o consumo dos CEPACs disponibilizados, o Relatório apresenta o seguinte balanço:

²⁴ DE JANEIRO, 2019, p.2.

²⁵ Segundo matéria publicada no dia 14 de junho de 2018 pelo jornal carioca Diário do Porto, O contrato da PPP com a Concessionária Porto Novo foi suspenso por conta da falta de repasse de recursos pela Caixa Econômica Federal à CDURP (Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro), esses recursos são o pagamento dos CEPACs adquiridos pela Caixa no leilão realizado no ano de 2011. O banco alegou não ter os recursos para cumprir a obrigação, impossibilitando a CDURP de pagar a concessionária pelos serviços prestados. Disponível em: <https://diariodoporto.com.br/porto-novo-fica-ate-dia-21-na-gestao-da-regiao-portuaria/>. Acesso em: 29 jun. 2019.

²⁶ DE JANEIRO, 2019, p.6.

Quadro 3: Consumo dos CEPACs no Porto Maravilha.

Estoque de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC								
Estoque original de CEPAC							6.436.722	100,00%
Data:	Titular:	Uso:	Setor / Subsetor:	Quantidade Residencial	Quantidade Não-Residencial	Quantidade Total	%	
24/10/2012	Arrakis Empreendimentos Imobiliários S/A	Comercial e Hotel	B / B5 e B6	0	57.273	57.273	0,89%	
31/01/2013	Porto 2016 Empreendimentos Imobiliários S/A	Residencial com lojas	D / D2	66.872	1.759	68.631	1,07%	
10/05/2013	TS 19 Participações Ltda	Comercial	B / B4	0	194.490	194.490	3,02%	
25/09/2017	* alteração de projeto / acréscimo de área			0	12.298	12.298	0,19%	
22/05/2013	Uirapuru Participações Ltda	Comercial	C / C2	0	58.937	58.937	0,92%	
29/08/2013	Autonomy GTIS Barão de Tefé Empreend. Ltda	Comercial	A / A1	0	66.162	66.162	1,03%	
20/10/2015	* alteração de projeto / acréscimo de área			0	38	38	0,00%	
12/10/2013	Odebrecht Realizações Imobiliárias RJ04 EI Ltda	Hotel	D / D2	0	8.278	8.278	0,13%	
11/11/2013	SPE STX Desenvolvimento Imobiliário S/A	Hotel	C / C2	0	4.355	4.355	0,07%	
05/06/2014	Edifício Odebrecht RJ S/A	Comercial	C / C2	0	18.601	18.601	0,29%	
10/09/2015	* alteração de projeto / acréscimo de área			0	1.668	1.668	0,03%	
20/06/2014	Partifib Projetos Imobiliários F55 Ltda	Comercial	C / C2	0	8.738	8.738	0,14%	
12/03/2014	TS 22 Participações Ltda (modificado)	Residencial com lojas	A / A3	31.434	4.414	35.848	0,56%	
29/04/2015	Barão de Tefé SPE Empr. Imobiliários S/A	Comercial	A / A3	0	39.225	39.225	0,61%	
29/04/2016	* alteração de projeto / acréscimo de área			0	357	357	0,01%	
Total de CEPAC consumidos				98.306	476.593	574.899	8,93%	
Estoque remanescente de CEPAC							5.861.823	91,07%

Fonte: De Janeiro, 2019, p.18.

Constata-se que o consumo desses certificados é muito baixo, comprovando que as propostas de PPP não foram assumidas como uma alternativa pelos investidores privados. O que fez com que o Poder Público se tornasse o principal financiador do Projeto Porto Maravilha, dificultando o avanço das obras e causando gastos excessivos por parte do Estado e da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Uma das possíveis causas para a dificuldade da Caixa em repassar os certificados foi a falta de reajuste nos valores dos CEPACs que, apesar da crise e da queda do valor dos imóveis na cidade, permaneceram com o mesmo valor do período em que foram arrematados pela instituição²⁷.

Resumidamente, a crise do Porto Maravilha é apontada por Werneck et al. (2018, p.2):

Em âmbito local, a deterioração das contas públicas e seus impactos negativos sobre a economia fluminense agravaram os efeitos da recessão vivida pelo país. Ao mesmo tempo, a desconfiança do mercado imobiliário, que ainda direciona suas apostas para a região da Barra da Tijuca, desacelerou a produção imobiliária da área portuária - acarretando riscos e custos sobre o fundo público do FGTS e, mais ainda, sobre as finanças municipais.

²⁷ FILHO, Aziz. Porto Novo fica até dia 21 na gestão da região portuária. Diário do Porto online, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://diariodoporto.com.br/porto-novo-fica-ate-dia-21-na-gestao-da-regiao-portuaria/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

Pela observação dos aspectos apresentados, conclui-se que a Operação Urbana do Porto Maravilha se esvaziou uma vez que o Poder Público tomou para si os gastos e as responsabilidades da manutenção e continuação das intervenções. Perdendo um dos alicerces do instrumento, as parcerias com investidores privados. E, na tentativa de reverter o quadro, o Poder Público tem se subordinado à lógica do mercado ao concentrar investimentos em áreas mais atrativas da operação, favorecendo a criação de espaços elitizados.

1.1.3 Entendimento sobre o instrumento

Observando os casos acima relatados é notável a capacidade do instrumento em viabilizar grandes intervenções nos espaços urbanos onde são aplicados. Contudo, os impactos produzidos devem receber uma atenção redobrada, uma vez que promovem mudanças estruturais, principalmente ambientais e socioeconômicas. Além do mais, falhas e “brechas” na legislação do instrumento permitem situações que reforçam problemas existentes ou, até mesmo, criam novos. Como no caso de São Paulo, em que a população que foi retirada da área da operação, por conta do reduzido número de unidades habitacionais nos conjuntos produzidos para abrigar as famílias remanejadas, teve que se deslocar para áreas de risco, ocupando margens da represa de Billings e causando impacto em áreas distantes da realização da operação urbana.

A respeito do Cais Estelita, do Paço das Águas e do Porto Maravilha são projetos que reproduzem padrões aplicados a outros países que, de certa forma, estimulam a criação de espaços segregadores e desconexos da realidade local. São produtos de um *marketing* que pretende transformar essas cidades em atrativas, principalmente, para o turismo. A mídia tem papel fundamental nesses projetos e é usada, muitas vezes, para convencer a população que essas tipologias são ideais e que são símbolo do avanço econômico dessas cidades.

É perceptível que as alianças estabelecidas entre os setores público e privado podem, facilmente, transformar-se em um mecanismo de segregação que, para Vilarino (2006, p.69), pode ser entendido a partir da seguinte conclusão:

[...] é o Estado que gera a valorização da localização por meio da infraestrutura e da regulação, tornando-se um eficiente mecanismo de segregação: nas regiões onde os investimentos públicos são aplicados, o custo de vida torna-se caro para os padrões de renda da maioria da população (aumento de taxas e impostos, dos preços de aluguéis, etc), favorecendo a expulsão da população mais pobre para áreas menos assistidas.

A partir disso, é necessário que sejam pensadas alternativas para que a população existente no local tenha possibilidade de continuar a ocupar e fazer parte dessas áreas. Seja com Habitação de Interesse Social, com aluguel social ou com cota de solidariedade, os empreendimentos projetados para as áreas de operação urbana devem promover a permanência desses grupos.

Outra constatação apresentada por Vilarino (2006, p. 136) é de que “os instrumentos utilizados nas operações urbanas não estimulam áreas em declínio, pois a oferta de potencial adicional de construção só é atrativa em áreas de mercado florescente”, ou seja, a flexibilização dos parâmetros por si só não é suficiente para despertar o interesse dos investidores, visto que a localização é o principal fator de atração dos investimentos privados.

Por mais que seja divulgado que o principal objetivo de uma OUC seja a viabilização de intervenções urbanísticas por meio de PPP. Com os casos analisados, pôde-se perceber que a finalidade de uma OUC, acima de tudo, é reintegrar essas áreas subutilizadas ao mercado imobiliário. No qual a intervenção urbana em parceria com o capital privado é apenas o meio para se chegar a essa finalidade. A seguir, serão apontadas algumas das finalidades presentes nos casos mencionados.

Em São Paulo, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada teve a intenção, desde o início, de incentivar e consolidar uma nova área na cidade destinada aos grandes centros empresariais e expandir a malha viária, criando novos eixos viários e de valorização imobiliária, o que beneficiou grandes empreiteiras com a construção de vias, de pontes e de viadutos; ao mesmo tempo, também beneficiou o mercado imobiliário – as construtoras, incorporadoras e imobiliárias.

Em Recife e Fortaleza, o desejo pela exploração paisagística da orla portuária pelo mercado imobiliário é o mais perceptível atrelado a um forte *marketing* que divulga os projetos como sendo as formas mais adequadas de requalificar essas áreas. São projetos com forte apelo visual e que desconsideram o entorno e suas demandas, criando áreas, possivelmente, *gentrificadas* e inviáveis de serem utilizadas pela população tradicional dessas orlas portuárias.

No Rio de Janeiro, é perceptível a disposição dos gestores em criar espaços turísticos com equipamentos como museus e praças, interligando a área do restante da cidade por meio de um sistema sofisticado de transporte público, o VLT (Veículo leve sobre trilhos). Do

mesmo modo, existe a intenção de expandir os centros empresariais do entorno da área, o que valorizaria o setor imobiliário da cidade. Tem-se a predominância do uso corporativo em detrimento ao uso habitacional, o que é preocupante por se tratar de área central e de terras públicas, e se ter uma demanda de HIS nessa área.

Quando se compara os casos analisados é possível notar diversas semelhanças que podem ser alvo de reflexões, principalmente, das tipologias dos projetos que são desenvolvidos para essas áreas e da sua forma de viabilização.

Quadro 4: Comparativo entre as OUCs analisadas.

Operação Urbana Consorciada	Ano de criação da OUC	Uso da área antes de se tornar OUC	Projetos elaborados para a área	Instrumentos aplicáveis	Situação
OUC Água Espraiada, São Paulo (SP)	2001	Presença de assentamentos precários	Centro empresarial, shopping, conjuntos habitacionais para HIS, melhoramentos viários e drenagem do córrego Água Espraiada	CEPAC	Além das obras em andamento, já foram realizados melhoramentos viários, construção de parques, conjunto habitacional para HIS e expansão das linhas de metrô
OUC Porto Maravilha, Rio de Janeiro (RJ)	2009	Área portuária desativada, área de ocupação histórica com adensamento habitacional	Museus, centros culturais, centros comerciais, praças e obras viárias	Cessão ou transferência do direito de construir, CEPAC, Outorga Onerosa do direito de Construir e Outorga de Alteração de Uso do Solo	Melhoramentos viários, obras de infraestrutura urbana de água, esgoto e iluminação pública. Reurbanização da Orla Prefeito Luiz Paulo Condo, construção do Museu do Amanhã e reestruturação da Praça Mauá. Porém apresenta dificuldade em manter o ritmo da operação pela falta de investimentos
OUC Cais José Estelita, Recife (PE)	2011	Antiga área portuária com galpões históricos, antiga linha férrea	Centro empresarial, edifícios habitacionais de alto padrão, revitalização da orla	Não apresenta instrumentos de arrecadação de contrapartidas	Demolição de parte dos galpões para implantação dos futuros projetos, obras preliminares para construção dos empreendimentos previstos pela Moura Dubeux
OUC Litoral Central, Fortaleza (CE)	Em processo de regulamentação	Área consolidada com alto adensamento, possui praias, marinas e portos	Requalificação viária e da orla, centro comercial, hotel, criação de espaços públicos	Outorga Onerosa do direito de Construir e Outorga de Alteração de Uso do Solo	Em fase de regulamentação da sua lei específica

Elaboração: o autor, 2019.

Pode-se questionar sobre a real necessidade dessas cidades ou dessas áreas em ter novos centros comerciais e de novos empreendimentos imobiliários de um padrão que, muitas das vezes, não corresponde e não dialoga com a realidade percebida. Então, é sugestivo que a

realização desses projetos, em alguns casos, é para beneficiar setores e atores específicos. Onde a real preocupação com a cidade e com a população é colocada em segundo plano.

Por fim, conclui-se que o sucesso de uma operação urbana consorciada não depende apenas dos benefícios que o Poder Público concede aos investidores. Ele está ligado, diretamente, aos interesses do mercado em destinar seus investimentos em áreas capazes de criar novos centros de consumo e, para isso, os mercados imobiliário ou turístico precisam, acima de tudo, ter garantias que estão aplicando seus fundos em oportunidades rentáveis. E, no primeiro sinal de fracasso da operação, esses investimentos privados são retirados, restando ao Poder Público criar formas de dar continuidade à operação, seja fornecendo novos benefícios aos investidores ou arcando por conta própria com os gastos provenientes da operação.

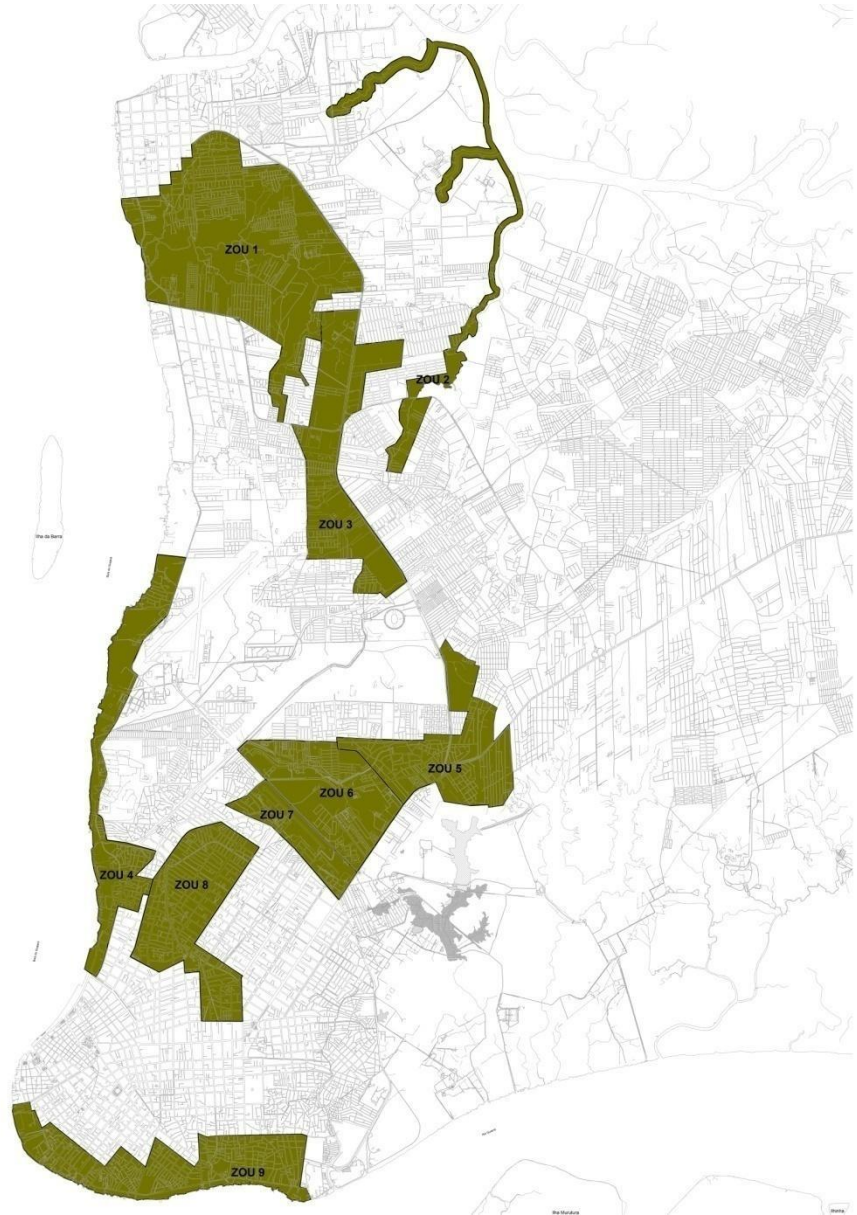
2 OUC EM BELÉM

2.1 Plano Diretor do Município de Belém

O PDMB (Plano Diretor do Município de Belém) de 2008 foi o plano que apresentou a delimitação das zonas de operação urbana no município em seu anexo VII. São 9 zonas distribuídas pelo município (figura 19), em áreas com grandes diferenças morfológicas, socioeconômicas e paisagísticas entre si.

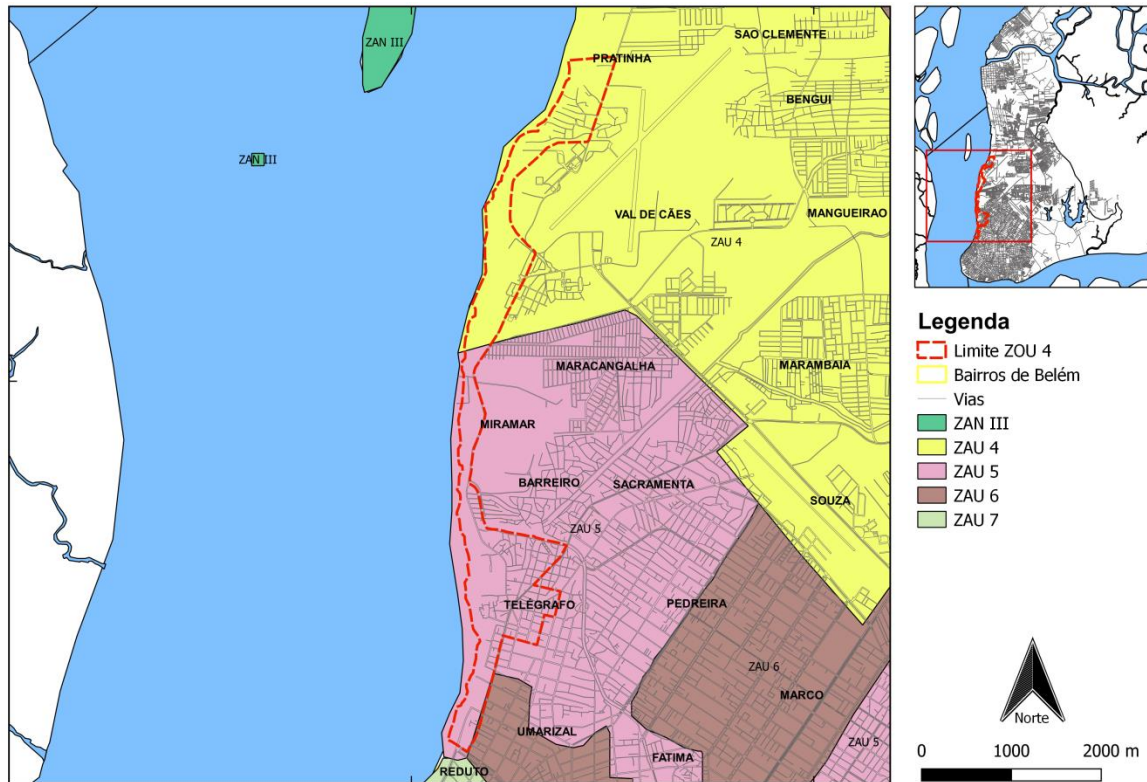
A zona objeto de estudo deste trabalho será a ZOU 4. De acordo com o Plano Diretor do Município de Belém de 2008, o polígono da ZOU 4 se encontra dentro das Zonas de Ambiente Urbano (ZAU) 4 e 5 conforme visto na figura 20. Abrange os bairros do Umarizal, Telégrafo, Barreiro, Miramar, Maracangalha, Val de Cães e Pratinha.

Figura 20: Zonas de Operações Urbanas Consorciadas.



Fonte: Belém, 2008, Anexo VII.

Figura 21: Localização da ZOU 4 e Zoneamento Ordinário de Belém.



Fonte: Belém, 2008, Anexos V e VII. Elaboração: o autor, 2019.

A respeito das zonas que a ZOU 4 está inserida e, de acordo com o Anexo VII do PDMB. A ZAU 4 é caracterizada pelo artigo 91 do PDMB (2008):

A Zona do Ambiente Urbano 4 (ZAU 4) caracteriza-se por ter uso predominantemente residencial, atividades econômicas dispersas, presença de núcleos industriais, carência de equipamentos públicos, infraestrutura não consolidada, terrenos subutilizados ou não utilizados, com ociosidade de grandes áreas, incidência de loteamentos destinados à classe média alta e ocupações precárias.

Os objetivos da ZAU 4 seriam: complementar a infraestrutura básica; garantir a integração da malha viária; estimular a ocupação dos vazios urbanos, predominantemente com loteamentos para fins habitacionais; ampliar a disponibilidade de equipamentos públicos, espaços verdes e de lazer; promover a ocupação habitacional; dinamizar atividades de comércio e serviço; estimular a habitação popular e de interesse social; promover a inclusão socioespacial por meio da urbanização e regularização fundiária das áreas de ocupação precária; conter a ocupação nas áreas de entorno dos igarapés e canais de drenagem; fortalecer os núcleos industriais existentes.

E como diretrizes: estimular o adensamento compatível com a infraestrutura disponível, inclusive de habitação popular e de interesse social; consolidar e ampliar a

infraestrutura; implantar mecanismos para a promoção da regularização fundiária; implantar mecanismos de combate à retenção imobiliária; estimular atividades de comércio e serviço; organizar o sistema viário e o sistema de transporte, priorizando o transporte coletivo sobre o individual e o de pedestre sobre o automóvel; investir na manutenção e dotação de espaços públicos de uso coletivo, especialmente o Parque Guajará, a área da Marinha, e a orla do rio Maguari e da baía do Guajará; restringir a localização das atividades industriais conforme previsto na Lei.

A ZAU 5 é caracterizada pelo artigo nº 92 do PDMB (2008):

A Zona do Ambiente Urbano 5 (ZAU 5) caracteriza-se pelo uso predominantemente residencial, com alta densidade populacional, ocupação de comércio e serviço nos principais eixos viários, edificações térreas ou de dois pavimentos, carência de infraestrutura e equipamentos públicos, alta incidência de ocupação precária, núcleos habitacionais de baixa renda e risco de alagamento.

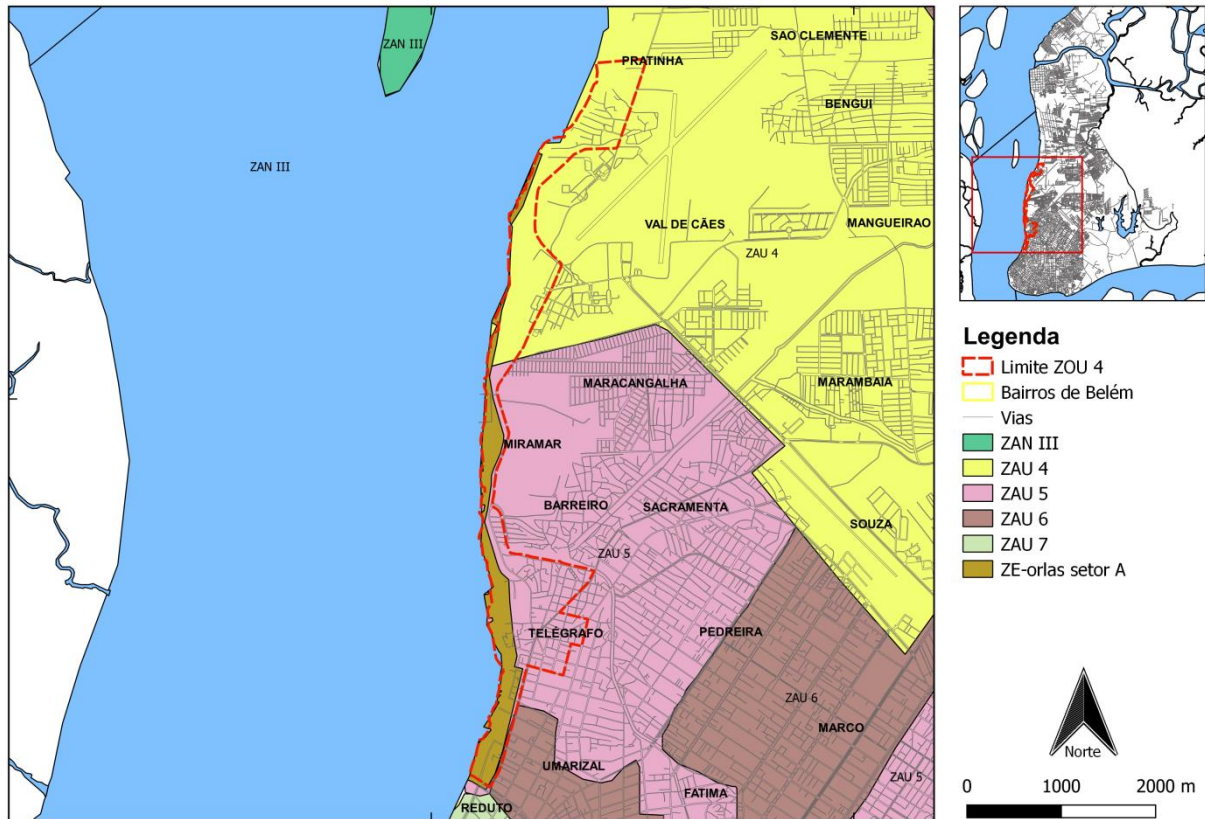
Os objetivos da ZAU 5 seriam: complementar e ampliar a infraestrutura básica; ordenar o adensamento construtivo; implantar equipamentos públicos, espaços verdes e de lazer; promover a urbanização e a regularização fundiária dos núcleos habitacionais de baixa renda; conter a ocupação nas áreas de entorno dos canais; promover alternativas habitacionais que privilegiem a habitação popular de interesse social; dinamizar as atividades de comércio e serviço.

E como diretrizes: implantar mecanismos para a promoção da regularização fundiária; consolidar e ampliar a infraestrutura; controlar o processo de adensamento construtivo; estimular atividades de comércio e serviço; ordenar as concentrações de comércio e serviço ao longo das principais vias de circulação; requalificar as áreas de urbanização precária, com prioridade para a melhoria do saneamento básico, das condições de moradia e das condições de acessibilidade e mobilidade; dotar de infraestrutura os espaços públicos de uso coletivo.

A área em que a ZOU 4 está inserida nas ZAU's apresenta semelhanças, como falta de equipamentos públicos, ocupações precárias, áreas não regularizadas, terrenos sub utilizados ou não utilizados, carência de infraestrutura urbana entre outras semelhanças.

Em relação à orla da ZOU 4, segundo o Anexo VI do PDMB, faz parte do Zoneamento Especial e é classificada como Orla Setor A (figura 21), sua definição é apresentada no 1º parágrafo do artigo 111: "As orlas urbanizadas do Município ficam definidas como zonas de interesse para fins de recuperação urbanística, paisagística e do patrimônio arquitetônico." (BELÉM, 2008).

Figura 22: Orla da ZOU 4 como setor A.



Fonte: Belém, 2008, Anexos V, VI e VII. Elaboração: o autor, 2019.

Em se tratando das operações urbanas consorciadas, o PDMB define a OUC como um dos Instrumentos da Política Urbana, mais especificamente dos Instrumentos Jurídicos e Urbanísticos. No 1º parágrafo do art. 142 do plano diretor é indicado que os instrumentos devem ser regidos por legislação própria, seguindo o que está determinado no Estatuto da Cidade a respeito da lei específica para regulamentação do instrumento.

Os arts. 180 a 184 presentes na subseção XI do PDMB tratam da OUC:

O art. 180 aponta as Operações Urbanas Consorciadas como instrumento de viabilização de intervenções urbanísticas de grande porte nas quais a parceria entre Poder Público, investidores privados e população envolvida é necessária. Cita os casos em que a operação é desejável: ampliação de espaços públicos e implantação de infraestrutura; implementação de programas habitacionais e de valorização ambiental; modificação de índices e características do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como em alterações de normas edilícias, considerando o impacto ambiental e o impacto de vizinhança delas decorrentes.

O art. 181 aponta as finalidades que um projeto urbano deve ter para que a OUC seja empregada: implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano; otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas estruturantes, e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas; implantação de programas de interesse social; ampliação e melhoria do sistema de mobilidade urbana; implantação de espaços públicos; valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico; melhorias e ampliação da infraestrutura e da rede estrutural; requalificação, reabilitação ou transformação de áreas com características singulares; incentivo da dinâmica econômica e das oportunidades de novas localidades para o uso habitacional.

O art. 182 reitera que o Poder Público Municipal deve promover e estimular as operações nas zonas delimitadas pelo PDMB do ano de 2008.

O art. 183 do PDMB apresenta as especificações que o plano de operação urbana deve ter, seguindo o que está previsto no Estatuto da Cidade e incluindo outras especificações, sendo elas: forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso, da necessidade de remanejar moradores de ocupações irregulares; garantia da preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor cultural e ambiental, protegidos por tombamento ou lei; conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos; instrumentos urbanísticos previstos na operação; estoque de potencial construtivo adicional.

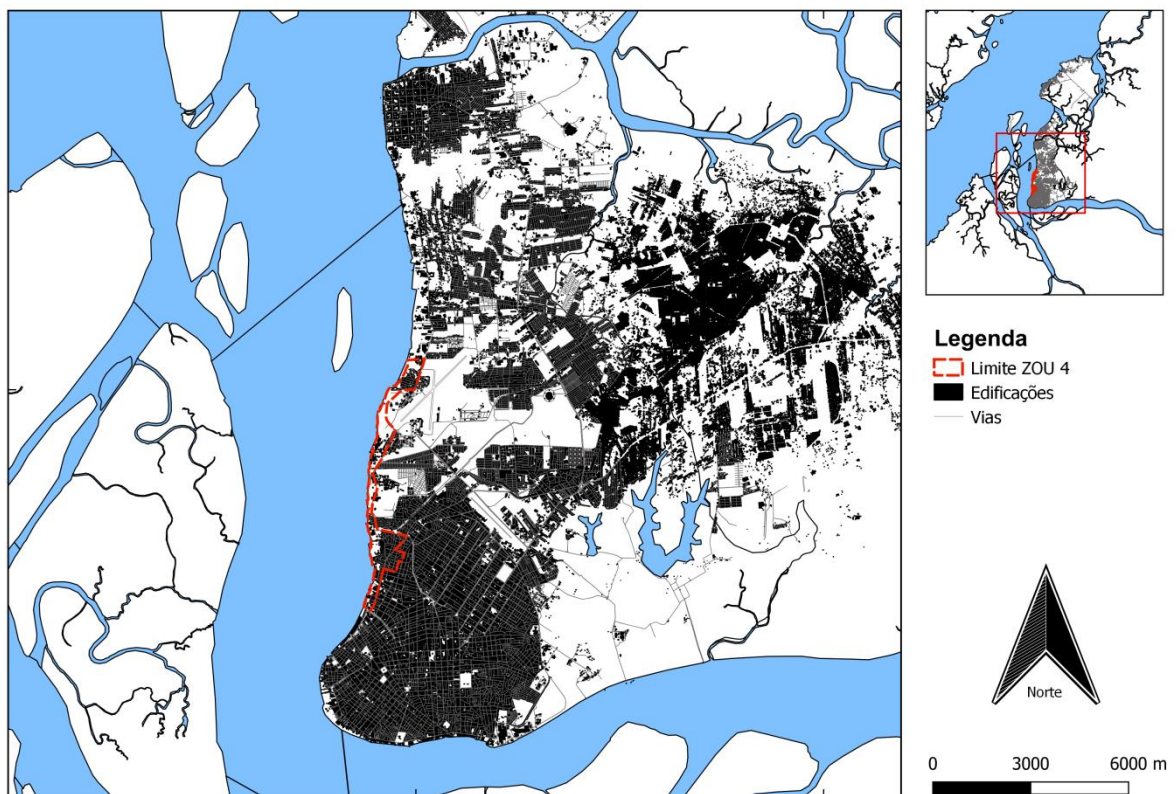
Além das especificações do plano de operação urbana, o art. 183, em dois parágrafos, também trata da forma de aplicação dos recursos obtidos pelo Poder Público por meio das contrapartidas. Assim, os recursos devem ser utilizados, exclusivamente, no programa de intervenções que foi definido pelo plano e a prioridade é o atendimento das famílias de baixa renda e das famílias a serem reassentadas em função da operação. As áreas vazias ou imóveis subutilizados devem ser aproveitados para HIS.

O último artigo da subseção tratada, art. 184, sugere que as ZOUs poderão ter coeficiente de aproveitamento máximo diferenciado, estabelecido previamente no plano da operação.

2.2 A área de orla em que se encontra a ZOU 4

A área objeto de estudo do trabalho encontra-se no município de Belém, estado do Pará, faz parte da orla fluvial do município, tendo em sua frente a Baía do Guajará. Pelo atual Plano Diretor Municipal, é delimitada como a Zona de Operação Urbana 4 (figura 20), seu perímetro possui uma grande diversidade de usos, ocupações, demandas urbanas e sociais que serão devidamente apresentadas nos próximos tópicos.

Figura 23: Localização da ZOU 4 (em azul) no Município de Belém.



Fonte: Google Earth, 2019 e Belém, 2008. Elaboração: o autor, 2019.

Para ilustrar o processo de ocupação da orla fluvial de Belém, especificamente, o trecho definido como área de estudo, e como isso se desdobrou nos projetos de intervenção mostrados anteriormente e objetivos e diretrizes apresentados no Plano Diretor Municipal, há a necessidade de se contextualizar historicamente a partir dos trabalhos citados a seguir.

Dessa forma, a relação de Belém com os cursos d'água sempre apresentou uma realidade multifacetada. Para Ponte (2007), a água, além de um recurso natural, pode ser vista como um elemento aglutinador de poder em razão da sua importância cultural e econômica e,

por tal motivo, desperta interesse nos mais diversos agentes responsáveis pela produção do espaço urbano.

Analisando um histórico da forma em que a cidade tirou partido da localização no estuário guajarinó (região estuarina da Baía do Guajará). É notável que os usos mais recorrentes durante toda a história da cidade foram para o comércio de produtos trazidos de outras regiões do estado e para o transporte fluvial. Usos esses que se mantêm até a atualidade²⁸.

Entretanto, do ponto de vista da consolidação do centro urbano da cidade, essas áreas de margens fluviais foram vistas como "residuais" ou de "expansão". É importante ressaltar que essa situação provocou uma ocupação precária que, posteriormente, resultou no estabelecimento irregular de assentamentos e empresas nessas porções de Belém²⁹.

A situação da irregularidade da ocupação dessas margens foi usada como um dos motivos para legitimar o discurso de que essas áreas precisariam passar por transformações que as devolvessem à população e, sobre isso, Ponte (2004, p. 13) escreve:

Em ambos os casos, das empresas e dos assentamentos, o ponto comum é a ocupação juridicamente irregular do solo urbano, às margens do rio e da baía que circundam parte do território do município de Belém/PA. Esta situação de irregularidade, inclusive, é um dos principais argumentos que subsidiam e legitimam as intervenções na orla fluvial da cidade[...].

Para Maricato (2002), essa ilegalidade espacial é funcional para os principais agentes envolvidos na produção espacial da cidade, Estado e mercado imobiliário. Essa situação permite que relações políticas arcaicas sejam reforçadas, que o mercado imobiliário perpetre práticas restritivas e especulativas e que, nessas áreas, a lei seja aplicada de forma desmedida.

Essa ideia de "devolução" passa a ser divulgada nos últimos anos da década de 80 sob um pretexto de que a cidade teve sua construção "de costas" para o rio e, dessa forma, com a intenção de restabelecer o caráter "ribeirinho" da população deveriam ser abertas janelas que permitissem a apreciação da paisagem guajarina. Sobre essa ideia Ponte (2004, p.13-14) discorre:

Boa parte da análise coloca-se sobre os processos de valorização material e simbólica do território da orla e do centro de Belém. Esta valorização é vista na perspectiva da ação do Poder Público e de outros agentes produtores da cidade, em uma disputa pelo acesso aos benefícios do território, ancorada em um discurso ideologizado — o discurso da "devolução" da orla ao habitante da cidade de Belém.

²⁸ PONTE, J., 2015.

²⁹ Idem, 2007.

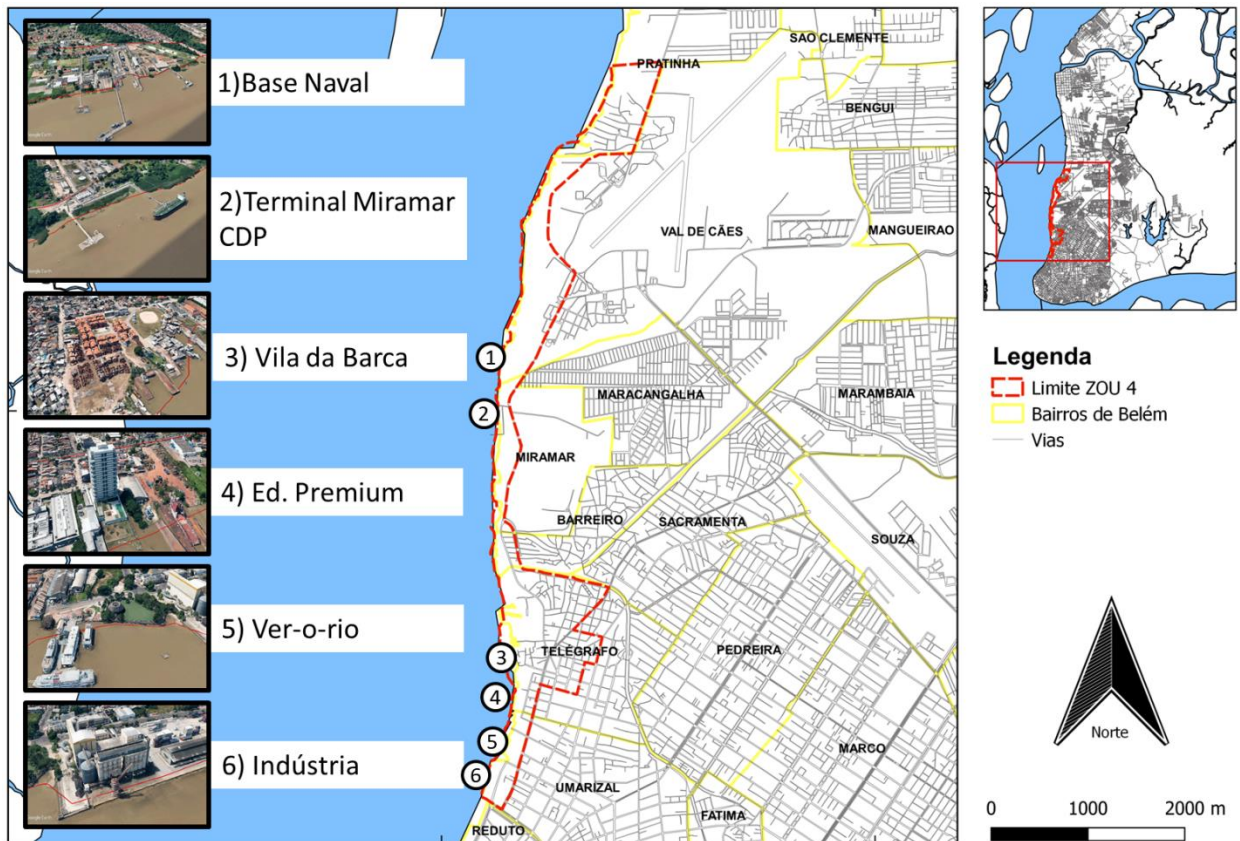
A partir da introdução desse debate acerca da abertura das áreas de orla, são criados projetos para revitalização e criação desses espaços, tais como Mangal das Garças, Complexo Feliz Lusitânia e o Portal da Amazônia. E, para reforçar o interesse do Poder Público na transformação dessas áreas, no PDMB é estabelecido como XVIII inciso do artigo 8º da Política de Desenvolvimento Econômico: "requalificar as áreas de orlas do Município de Belém, estabelecendo as atividades socioeconômicas e os usos compatíveis com o desenvolvimento humano e a preservação do meio ambiente;" (BELÉM, 2008, p. 07).

Levando em conta os aspectos expostos, fica evidente como a construção da ideologia da retomada da orla fluvial funciona para justificar as propostas apresentadas pela Prefeitura e as definições que fazem parte da legislação urbanística municipal, como a setorização da orla em setor A ou B e as ZOUs em áreas de orla fluvial ambos presentes no PDMB.

2.3 Caracterização da área delimitada como ZOU 4

A área do polígono definido como ZOU 4 possui, aproximadamente, 313 hectares (3.125.270,00 metros quadrados). Engloba os bairros do Umarizal, Telégrafo, Barreiro, Miramar, Val de Cães e Pratinha.

Figura 24: Localização da ZOU 4 nos bairros de Belém e usos notáveis.



Fonte: Belém, 2008. Elaboração: o autor, 2019.

Em seu perímetro, encontra-se uma variedade de usos – habitacional de baixo, médio e alto padrão, industrial, lazer, institucional e comercial. Além de apresentar terrenos não utilizados e áreas verdes.

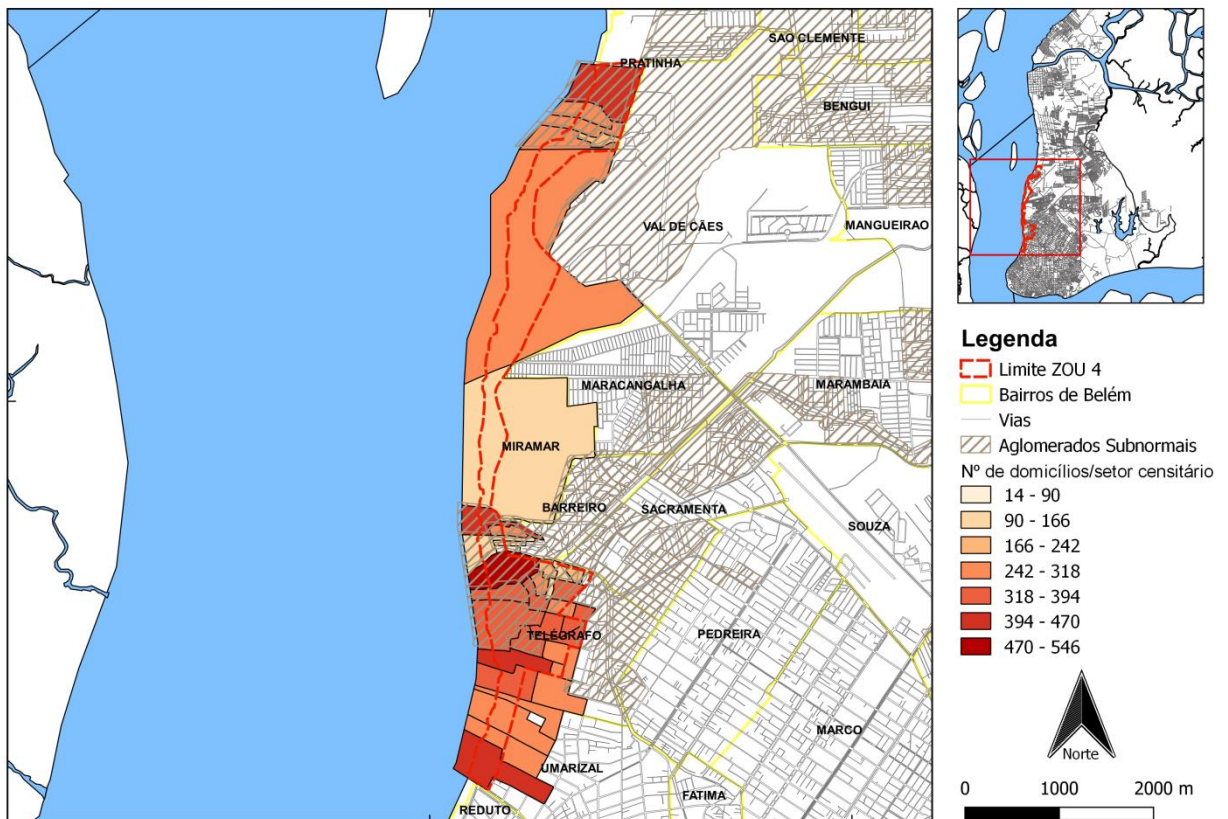
Os bairros que estão na área delimitada como ZOU 4 apresentam diferenças socioeconômicas que serão mostradas nos tópicos seguintes a partir da base de dados fornecida pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) por meio dos setores censitários³⁰, foi possível obter informações acerca dos domicílios, da população e da infraestrutura urbana na área da ZOU 4.

³⁰O setor censitário é a unidade territorial de controle cadastral da coleta, constituída por áreas contíguas, respeitando-se os limites da divisão político-administrativa, do quadro urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além dos parâmetros de dimensão mais adequados à operação de coleta. (IBGE, 2010, p.12)

2.3.1 Perfil socioeconômico e demográfico

Os setores censitários em que o polígono da zona está inserido contam com um total de 9.980 domicílios, concentrados principalmente nos bairros do Umarizal, Telégrafo, Barreiro e Pratinha (figura 22). Percebe-se que os aglomerados subnormais³¹ existentes dentro do polígono da ZOU 4 estão nos setores com maior quantidade de domicílios. O que indica a presença de uma população de baixa renda e um adensamento construtivo de baixa qualidade.

Figura 25: Número de domicílio por setor censitário e aglomerados subnormais.

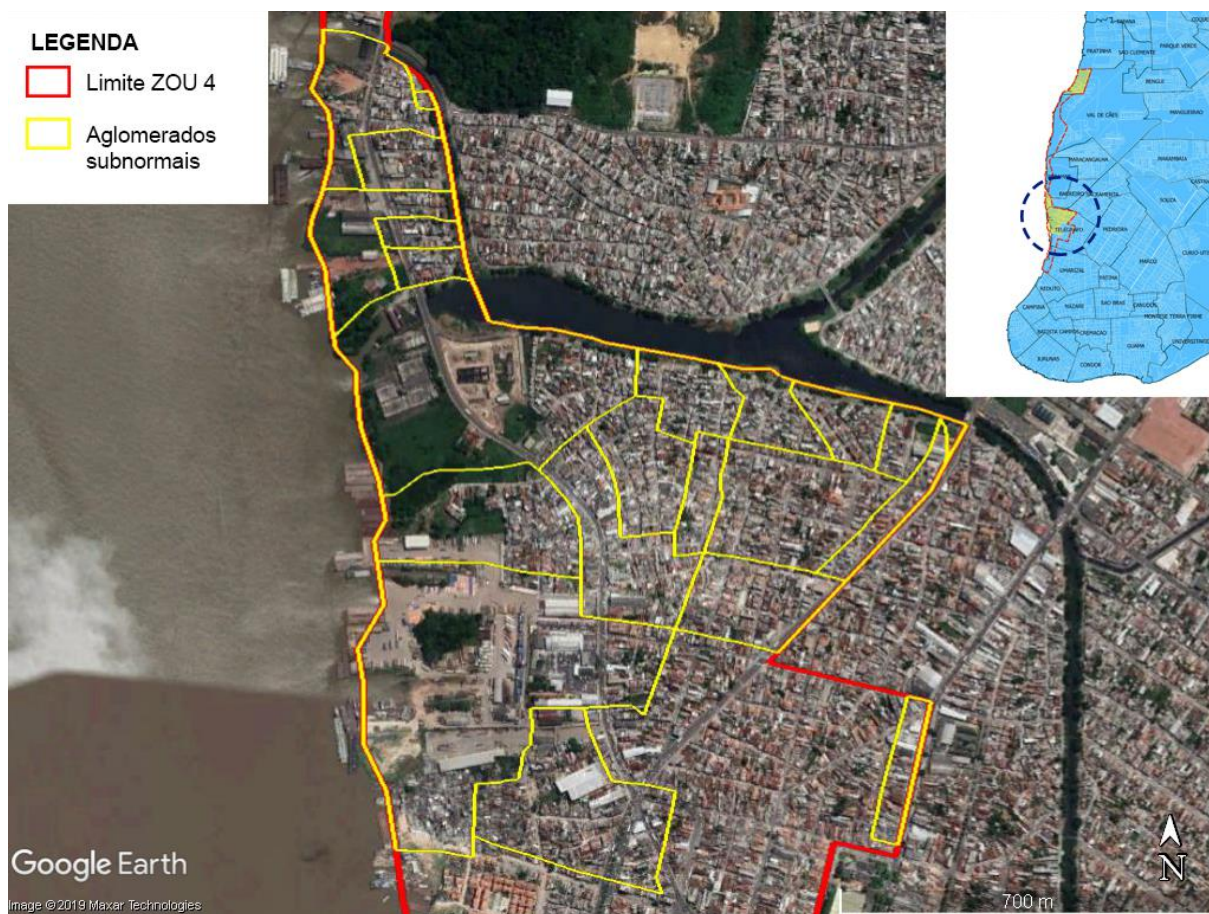


Fonte: IBGE, 2010 e Belém, 2008. Elaboração: o autor, 2019.

Percebe-se a presença de duas áreas de aglomerados subnormais, uma entre os bairros do Telégrafo, Barreiro e Miramar (figura 23) e outra no bairro da Pratinha (figura 24).

³¹É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. (Ibid., p.19)

Figura 26: Aglomerados subnormais na ZOU 4 pertencentes aos bairros do Telégrafo, Barreiro e Miramar.



Fonte: Google Earth, 2019; IBGE, 2010 e Belém, 2008. Elaboração: o autor, 2019.

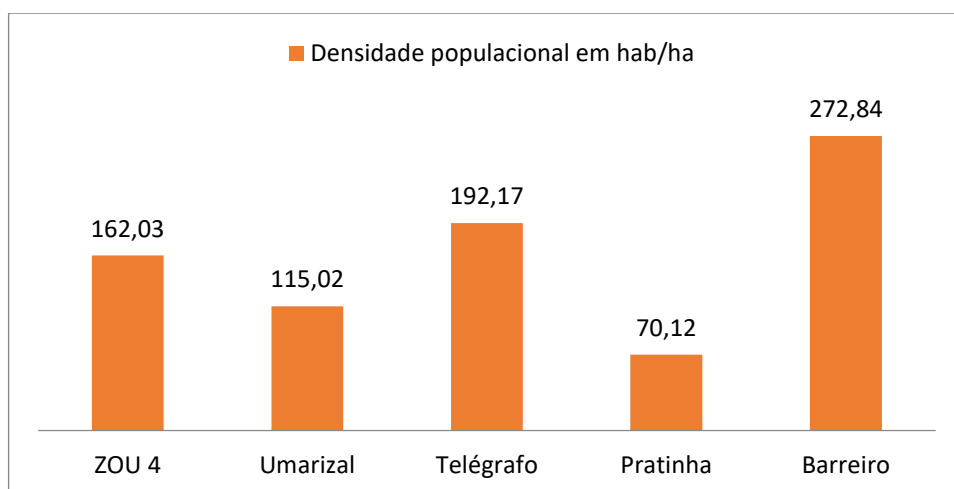
Figura 27: Aglomerados subnormais na ZOU 4 pertencentes ao bairro da Pratinha.



Fonte: Google Earth, 2019; IBGE, 2010 e Belém, 2008. Elaboração: o autor, 2019.

Em relação à densidade populacional, constatou-se que a densidade da ZOU 4 é, relativamente, alta em comparação com a densidade de alguns bairros em que está localizada (Gráfico 1).

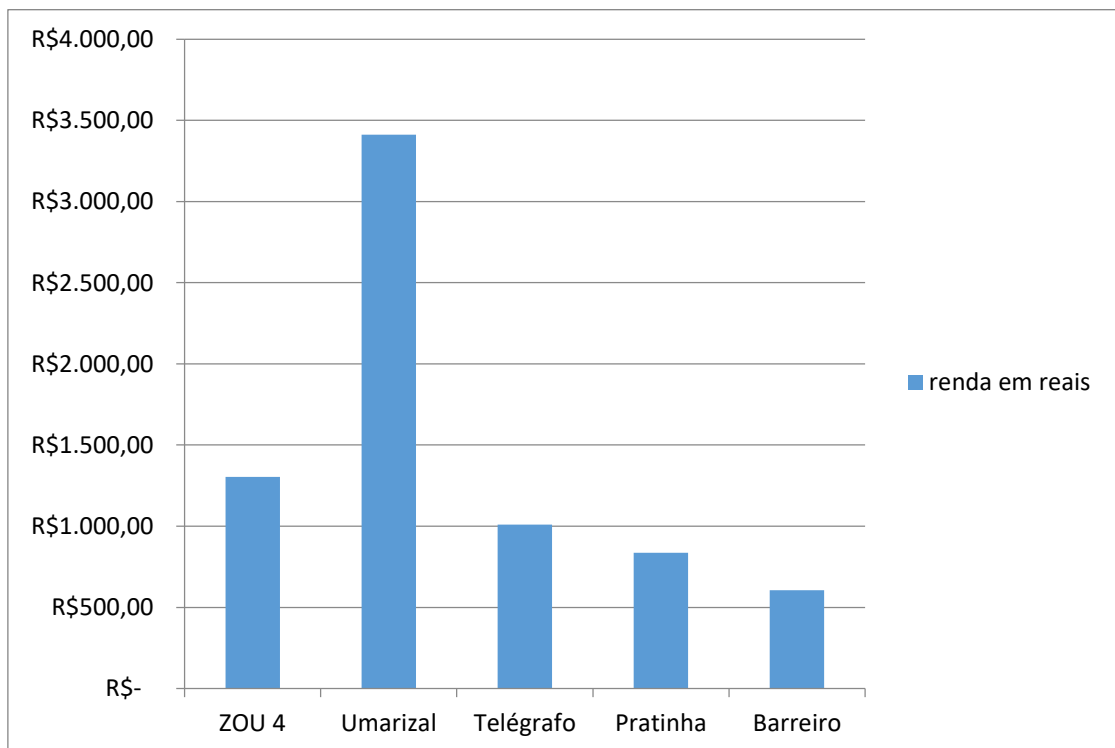
Gráfico 1: Densidade populacional da ZOU 4 e de alguns bairros em que está localizada.



Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: o autor, 2019.

A respeito da renda, nota-se que a ZOU 4 possui renda maior que os bairros do Telégrafo, Pratinha e Barreiro, ficando abaixo apenas do bairro do Umarizal (Gráfico 02). Entretanto, levando em conta a média de 4,13 moradores por domicílio³² na ZOU 4, tem-se a renda *per capita* de R\$315,84, menos da metade da renda *per capita* do estado do Pará no ano de 2018 que foi de R\$863,00³³ de acordo com o IBGE.

Gráfico 2: Renda dos responsáveis por domicílios particulares permanentes da ZOU 4 e de alguns bairros em que está localizada.



Fonte: IBGE, 2010. Elaboração: o autor, 2019.

O perfil socioeconômico e a densidade mostram que a área tem diferenças internas relacionadas às formas de ocupação e uso do solo e de intensidade de adensamento populacional e construtivo, apontando áreas mais precárias e outras mais estruturadas. A respeito de seu entorno, as diferenças são mais perceptíveis com a presença de bairros com indicadores socioeconômicos, consideravelmente, distintos entre si, a exemplo os bairros do Umarizal e do Barreiro.

³² Valor obtido a partir dos dados fornecidos pelo Censo 2010 do IBGE.

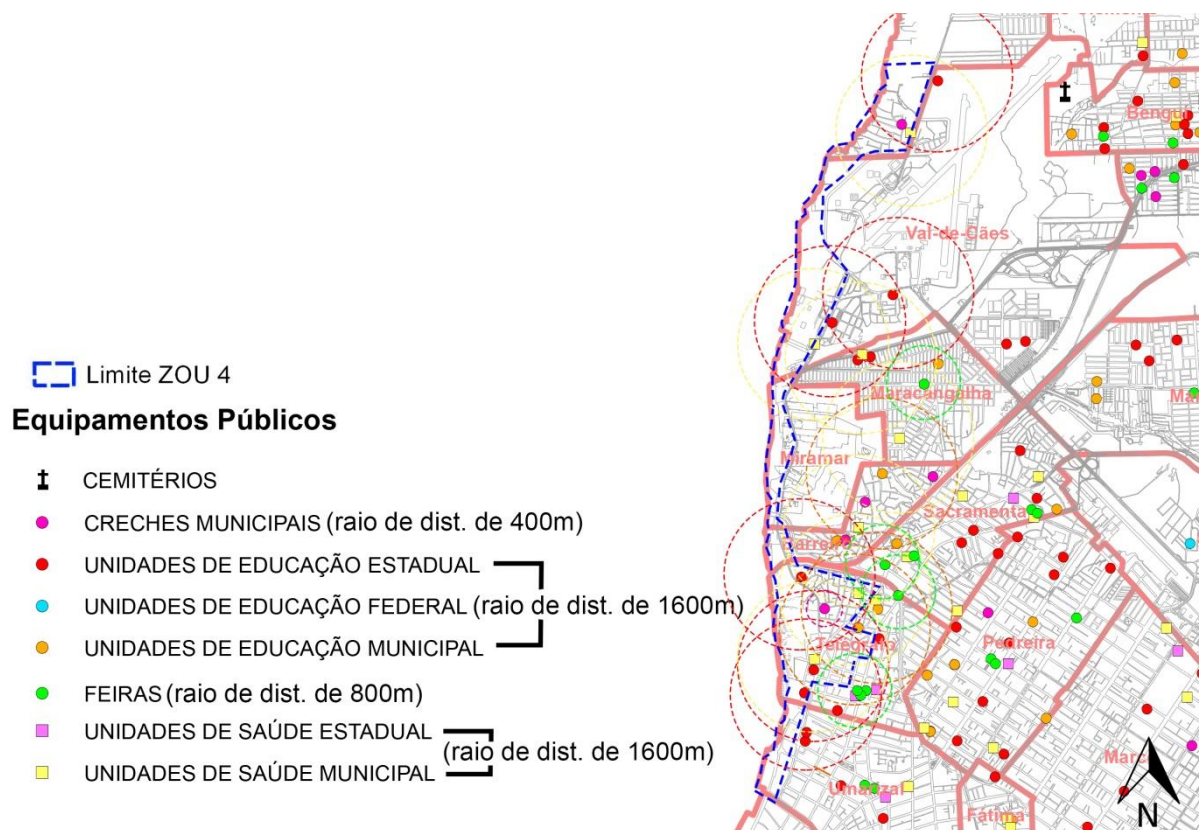
³³ Dado disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/27/renda-domiciliar-per-capita-no-brasil-foi-de-r-1373-em-2018-mostra-ibge.ghtml>. Acesso em: 26 jun. 2019.

2.3.2 Equipamentos públicos

Os equipamentos públicos existentes mais escassos são as creches, as feiras e os postos de saúde. Quanto ao número de escolas, a carência não se apresenta com grande gravidade.

Seguindo os raios de distâncias máximas propostos por Guimarães (2004), foi elaborado um mapa com os equipamentos existentes dentro do polígono da ZOU 4 e no seu entorno (figura 25).

Figura 28: Localização dos equipamentos públicos presentes na ZOU 4 e seu entorno.



Fonte: Mapa dos Equipamentos Públicos do Município de Belém, 2014³⁴. Elaboração: o autor, 2019.

A partir da leitura do mapa anterior, é possível perceber a disparidade entre as áreas dentro da ZOU 4, algumas são mais favorecidas e com acesso a equipamentos públicos básicos, outras não possuem acesso a essas estruturas nem mesmo no seu entorno imediato. Então, são demandas que devem ser consideradas e tidas como objetivos a serem alcançados por futuros projetos implantados na área em questão.

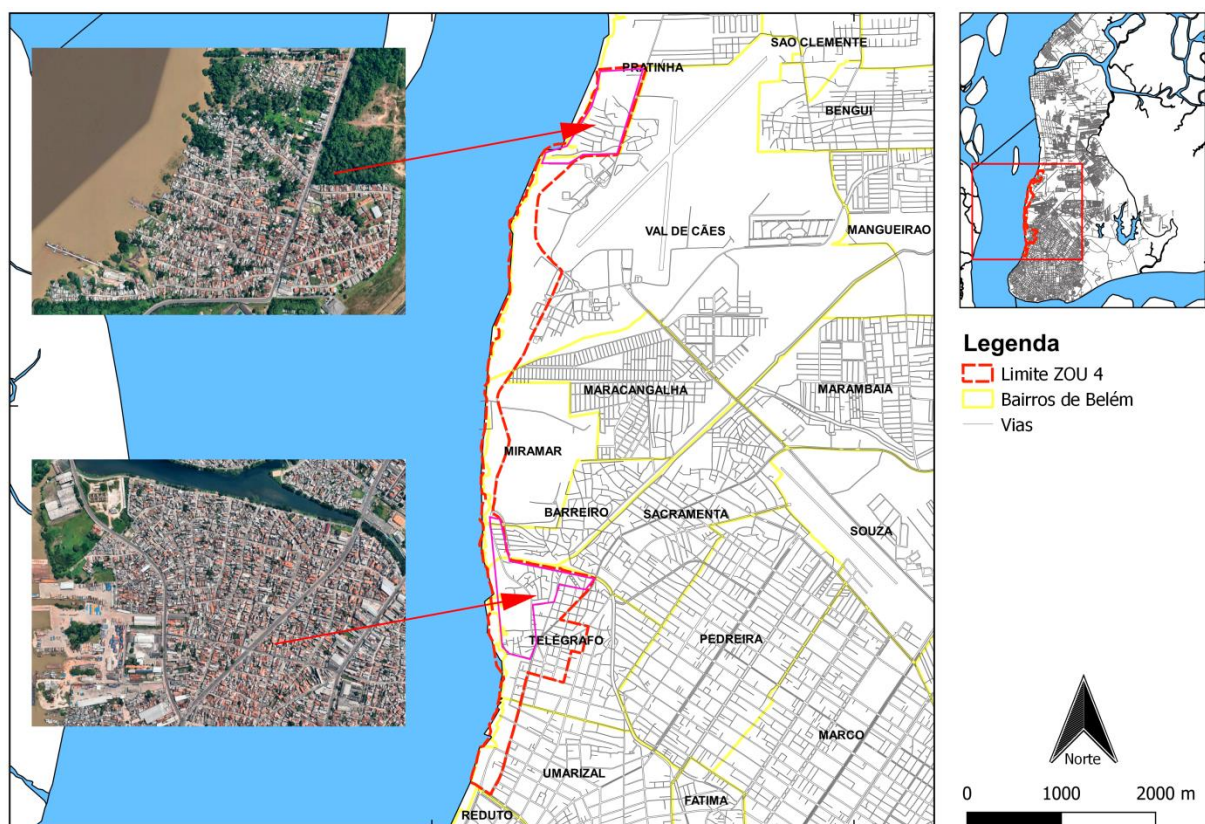
³⁴ Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=18&conteudo=4760>. Acesso em: 27 jun. 2019.

2.3.3 Morfologia Urbana

2.3.3.1 Malha Viária e Mobilidade

Na área em que se localiza a ZOU 4 entre os bairros do Umarizal e do Telégrafo, nota-se a existência de um traçado ortogonal que sugere uma ocupação mais regular e planejada. Contudo, na porção norte do bairro do Telégrafo e na porção sul do bairro da Pratinha, percebe-se a existência de um traçado orgânico com uma ocupação bastante densa com uma predominância do uso habitacional.

Figura 29: Traçado na área da ZOU 4.



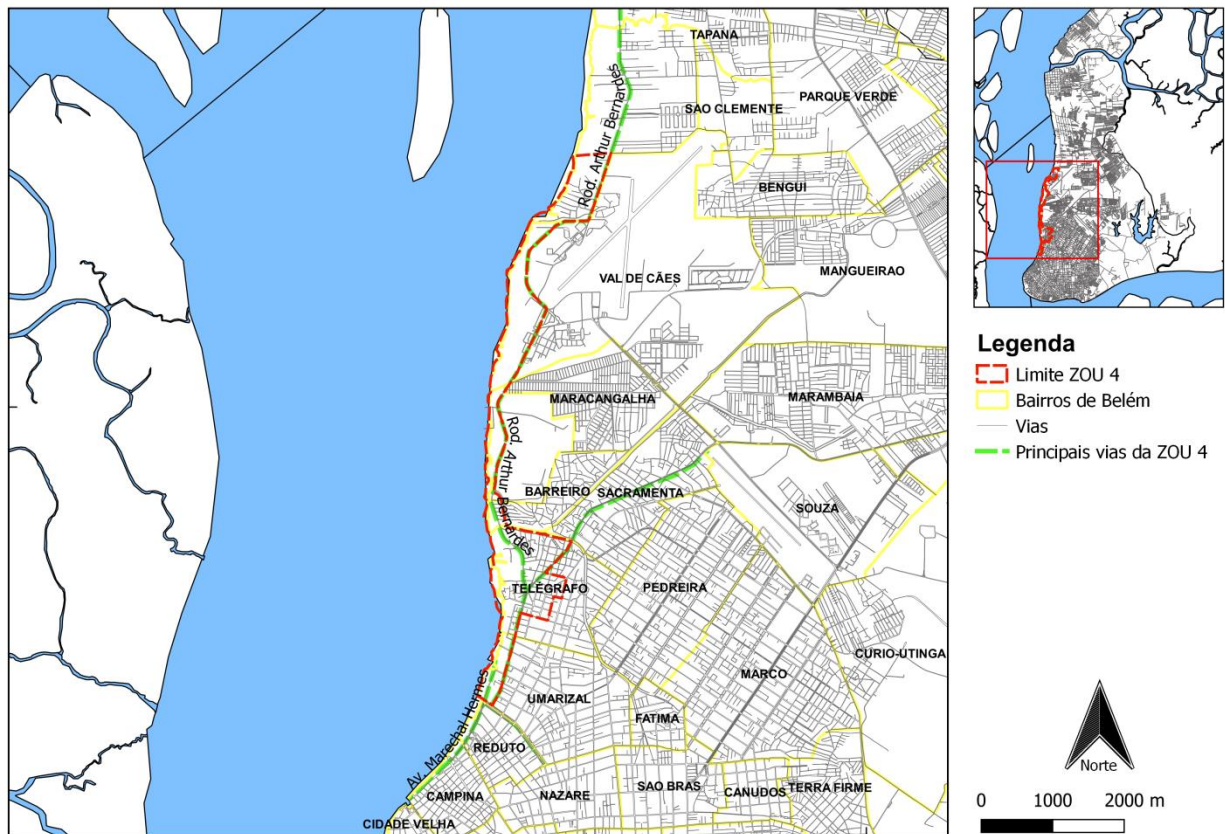
Fonte: Belém, 2008 e Google Earth, 2019. Elaboração: o autor, 2019.

Por conta da presença de grandes terrenos e áreas institucionais, em certos trechos a única via de acesso é a Rodovia Arthur Bernardes, comprometendo a mobilidade na área e criando focos de ocupação descontínuos.

Em relação aos eixos viários, estão as vias Av. Pedro Álvares Cabral, Av. Visconde de Souza Franco, Rod. Arthur Bernardes e Av. Marechal Hermes como os eixos mais significativos que conectam a área da ZOU 4 com equipamentos públicos importantes como o

Terminal Hidroviário de Belém (Av. Marechal Hermes), o Aeroporto Internacional de Belém, o centro comercial no bairro da Campina entre outros (figura 27).

Figura 30: Eixos viários importantes e suas conexões.



Fonte: Belém, 2019. Elaboração: o autor, 2019.

As vias principais mencionadas são onde as linhas de ônibus se concentram e fazem as conexões entre os bairros, em áreas onde a tipologia viária não permite tráfego de ônibus a população precisa se deslocar até as vias que hora se comportam como vias arteriais³⁵ ou vias coletoras³⁶.

Em relação à rede cicloviária, das vias que se encontram dentro da ZOU 4 apenas a Rod. Arthur Bernardes conta com ciclofaixa³⁷, o que se apresenta como uma demanda da área, já que a bicicleta é uma alternativa àqueles que não tem acesso ao transporte público ou que por livre vontade adotaram o modal como principal forma de se deslocar na cidade.

³⁵ MASCARÓ, 2003, p. 69-70.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Informação obtida por meio do Mapa da Rede Cicloviária de Belém, 2018. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/semob/site/?attachment_id=7158. Acesso em: 27 jun. 2019.

Logo, percebe-se a necessidade em promover melhorias na mobilidade da área, criando e fortalecendo conexões viárias, além de fomentar o uso de modais alternativos, como a bicicleta. Medidas como tais podem facilitar o acesso da população à rede de transporte pública e, também, são de grande importância ao elaborar projetos para a área da orla para que ela seja acessível à população como um todo e não cause transtornos como a sobrecarga do viário da área e seu entorno.

2.4 Propostas existentes para a área em questão

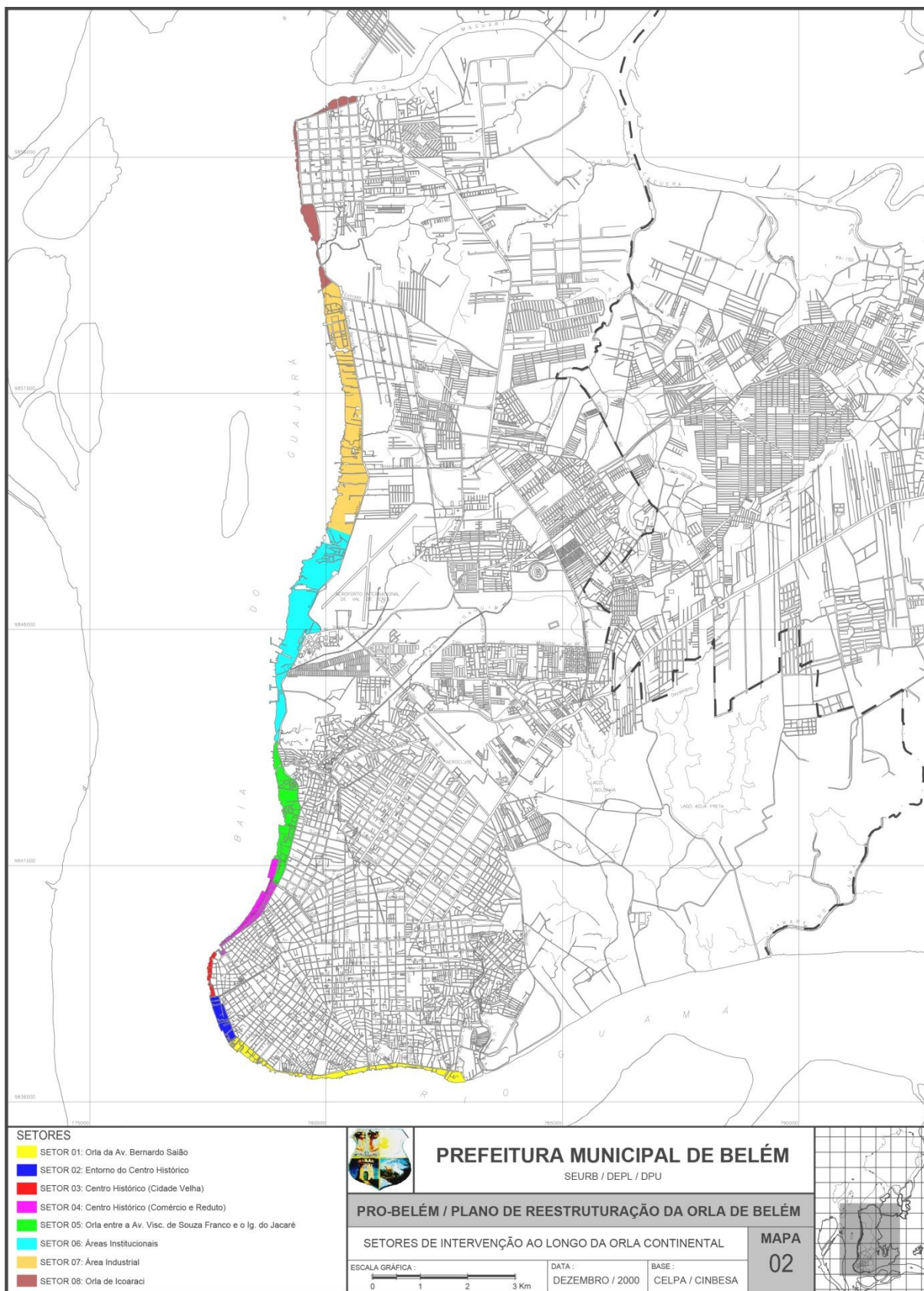
2.4.1 PRO-Belém

Como falado anteriormente, nas últimas décadas no século XX, diversos agentes, públicos e privados, passaram a olhar a orla fluvial do município de Belém como uma grande potencialidade a ser explorada. No ano 2000, é lançado pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB) o Programa de Reestruturação da Orla de Belém (PRO-Belém). Sob coordenação da Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB), o programa trata de uma série de intervenções com o objetivo geral de reestruturar e requalificar a orla fluvial continental do município.

O programa divide a orla em 08 setores (mapa 01) para possibilitar que as intervenções sejam trabalhadas em etapas com financiamentos e em momentos diferentes.

A área objeto de estudo do presente trabalho encontra-se dentro do setor 5 do PRO-Belém. De acordo com o texto do programa, esse setor compreende a faixa entre o Ver-o-Rio e o Igarapé do Jacaré, tem extensão de aproximadamente 2,7 km e corresponde a 9,6% da orla continental. Em relação às atividades desenvolvidas no setor, existe predomínio de atividades de grande porte (indústrias, transportadoras, comércio varejista entre outros) e, menor escala, tem uso habitacional (Vila da Barca é uma das ocupações presentes no setor) e comércio de pequeno porte (BELÉM, 2000).

Mapa 1: Setores de intervenção do PRO-Belém ao longo da orla continental.



Fonte: Belém, 2000.

Ainda relacionado aos usos e atividades, no levantamento realizado no período de elaboração do programa, foi constatado que o maior uso no setor 5 era o de serviço, seguido pelo comércio. Conforme visto no quadro abaixo:

Quadro 5: Distribuição das unidades econômicas nos setores.

SETORES	01	02	03	04	05	06	07	08	Total das Unidades Econômicas por Usos na Orla	
Extensão (Km)	5,3	1,0	1,3	2,4	2,7	5,0	7,0	3,4	28,1	
USOS	Comércio	296	16	75	69	16	09	16	06	503 (55,2%)
	Serviço	186	13	47	42	30	04	13	15	350 (38,4%)
	Indústria	23	03	13	03	01	01	12	02	58 (6,4%)
Total das Unidades por Usos no Setor	505 (55,5%)	32 (3,5%)	135 (14,8%)	114 (12,5%)	47 (5,2%)	14 (1,5%)	41 (4,5%)	23 (2,5%)	911 (100%)	

Fonte: Belém, 2000. Alterado pelo autor.

Para o setor 5 são apresentadas as seguintes propostas de intervenção: urbanização do Ver-o-Rio - Av. Rui Barata³⁸ (figura 12); mudanças no sistema viário; implantação de uma marina próxima ao Curro Velho; desobstrução da Rua de Belém, ligando a Av. Visconde de Souza Franco até a Av. Arthur Bernardes e instalação de um terminal intermodal na Av. Arthur Bernardes.

Figura 31: Proposta de urbanização para o Ver-o-Rio.



Fonte: Belém, 2000.

³⁸ Av. Rui Barata foi posteriormente chamada de Av. Marechal Hermes.

Figura 32: Propostas de intervenção para a Orla Continental, setor 5.



Fonte: Belém, 2000. Alterado pelo autor.

Das intervenções propostas para o setor 5, a única realizada no período do programa foi a urbanização do Ver-o-Rio, criando o que conhecemos por Complexo Turístico do Ver-o-Rio. O espaço conta com quiosques para venda de comidas; uma rampa revitalizada que nos anos 30 era utilizada para embarque e desembarque de hidroaviões; um lago artificial para o uso de pedalinho – hoje, encontra-se desativado; um trapiche; uma pequena praça; banheiros públicos; quadra poliesportiva e o Memorial dos Povos Indígenas (Ver figuras 14 e 15).

Figura 33: Complexo do Ver-o-Rio, Belém/PA.



Fonte: <https://www.viagensecaminhos.com/2014/09/belem.html>. Acesso em: 22 jun. 2019.

Figura 34: Memorial dos Povos Indígenas, Ver-o-Rio, Belém/PA.



Fonte: Autoria própria, 2017.

A intervenção possuía grandes chances de qualificar a área da orla em que estava inserida e promover melhorias viárias. Contudo, as intervenções propostas tinham caráter

bastante visual e de acesso à paisagem guajarina, não definiam questões como a forma de parcelamento, ocupação e uso do solo da área de orla, assim como não apresentava medidas em relação à HIS, à regularização fundiária e à urbanização dos assentamentos precários presentes na área.

2.4.2 Programa Belém das Águas, Operação Urbana ou não?

O Programa Belém das Águas da Prefeitura Municipal de Belém foi lançado no ano de 2018. De acordo com o material de apresentação do Programa, o objetivo é “ampliar e democratizar o acesso à Orla Continental de Belém, propiciando a interação dos munícipes às suas águas e à paisagem da Região Amazônica” (BELÉM, 2018).

O Programa é dividido em 5 trechos de intervenção pela orla fluvial da cidade: Marajoara – em Icoaraci; São Joaquim – trecho Arthur Bernardes; Ver-o-Rio – trecho dos bairros do Umarizal e Telégrafo; Portal da Amazônia – otimização do espaço público e Iate Clube – bairros do Jurunas e Condor (figura 10).

Figura 35: Trechos de intervenção na orla fluvial de Belém do Programa Belém das Águas.

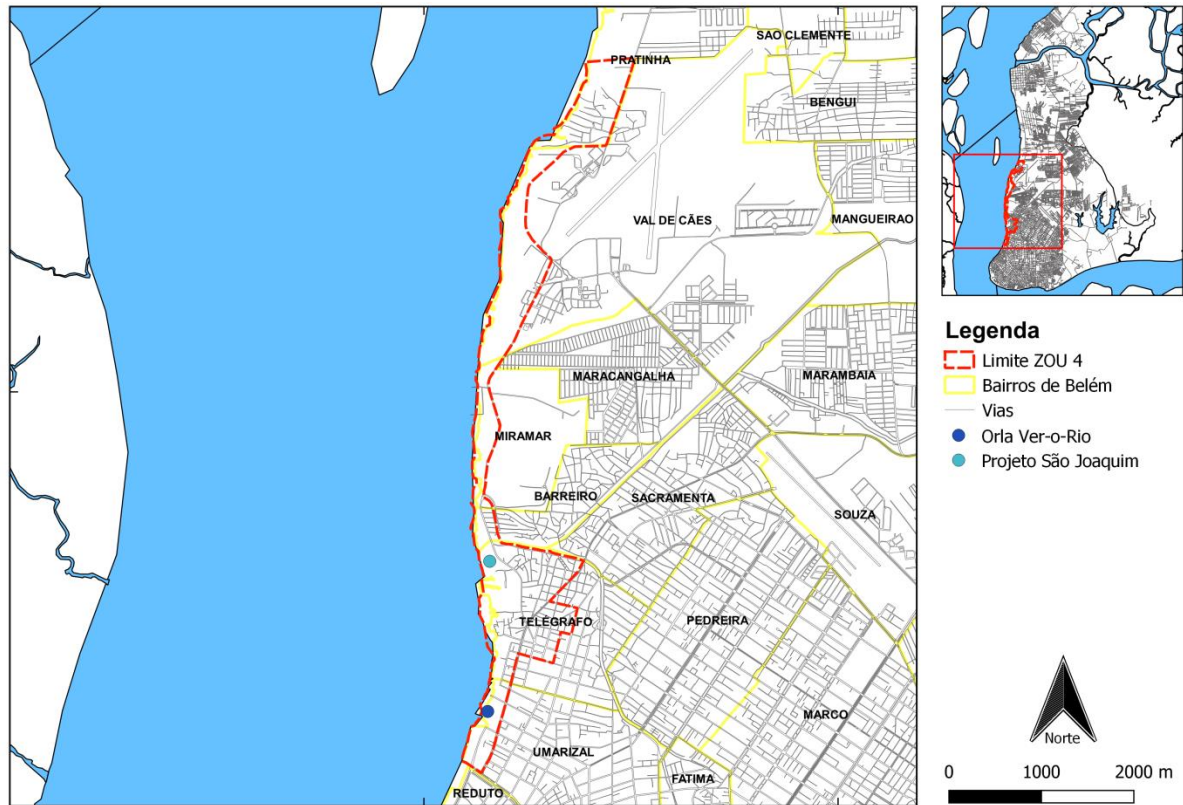


Fonte: Belém, 2018.

As intervenções expostas no *slide* do Programa são superficiais e sem nenhum nível de detalhamento, seja de projeto ou de concordância com a legislação urbanística vigente. Basicamente, são apresentadas as maquetes eletrônicas de cada intervenção, suscitando

leituras rasas e insuficientes das propostas do Belém das Águas. Das intervenções duas estão dentro do polígono da ZOU 4, São Joaquim e Ver-o-Rio (figura 27).

Figura 36: Intervenções do Programa Belém das Águas no perímetro da ZOU 4.



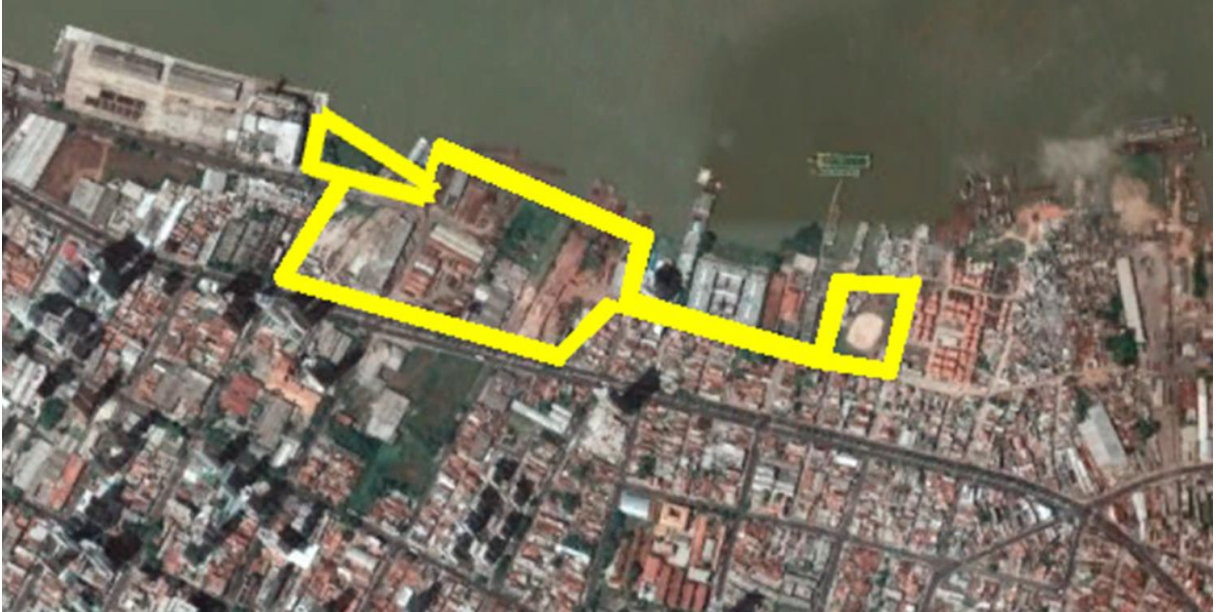
Fonte: Belém, 2018. Elaboração: o autor, 2019.

A respeito do trecho da Orla Ver-o-Rio é apresentada a seguinte proposta:

Propõe a abertura de vista às águas da Baía do Guajará, ampliando e integrando o atual Ver-o-Rio a trecho de orla privatizado, abandonado, degradado e/ou subutilizado, através da implantação de traçado viário, infraestrutura urbana, recuperação urbanística e paisagística, através da criação calçadão e parque de livre ao uso da população, espaços comerciais destinados preferencialmente à cultura e gastronomia, oportunizando valorização da região de entorno, para a implantação de novos usos em acordo com os parâmetros do PDMB. (BELÉM, 2018)

A intervenção desse trecho não é contínua conforme percebido na Figura 10. A maior parte das obras está no entorno imediato do Complexo Turístico do Ver-o-Rio, ao lado direito da Figura 10 existe uma faixa de lotes que não entram na proposta e, posteriormente, está outra área de intervenção que, analisando os *slides*, não foi possível definir o que se pretende propor.

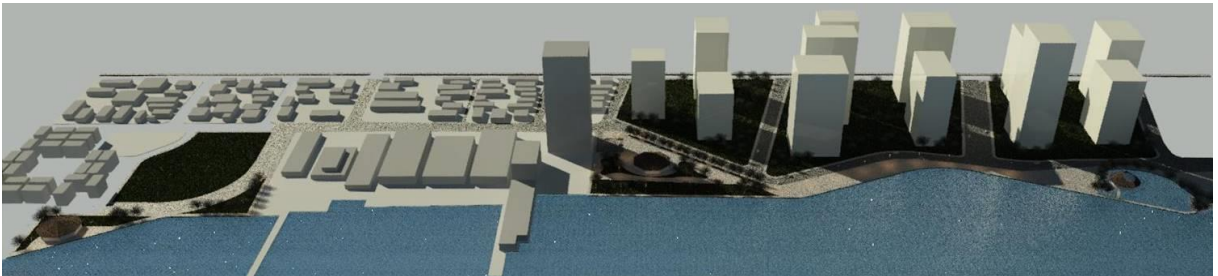
Figura 37: Localização da área de intervenção do trecho da Orla Ver-o-Rio.



Fonte: Belém, 2018.

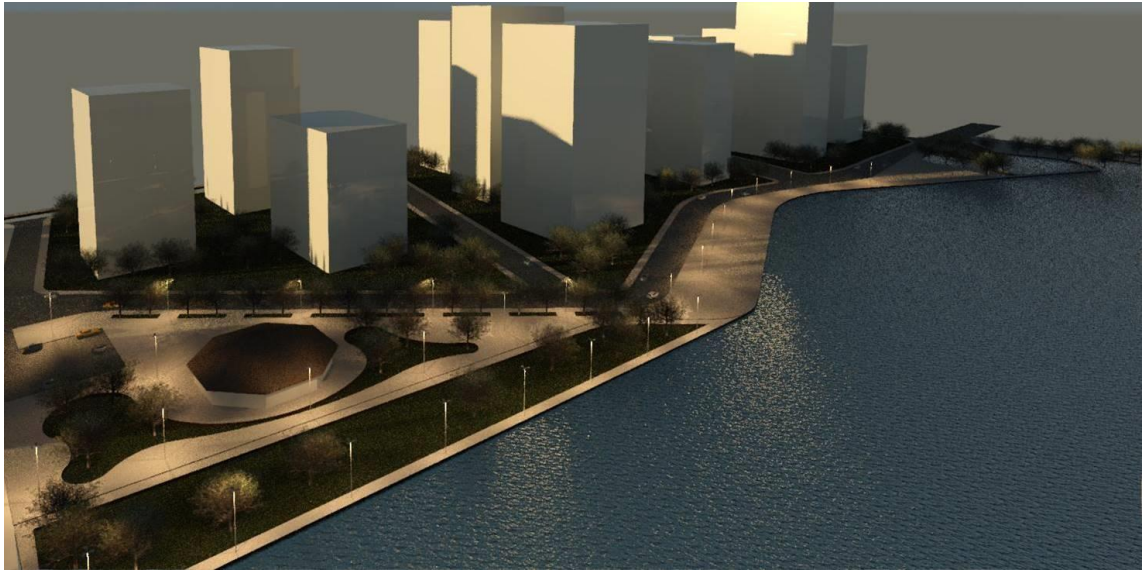
A partir da maquete eletrônica, pode-se notar que o projeto consiste em abertura de vias, criação de larga faixa de calçada e da previsão de prédios com uma considerável quantidade de pavimentos (figuras 18 e 19).

Figura 38: Maquete eletrônica mostrando a vista geral da intervenção.



Fonte: Belém, 2018.

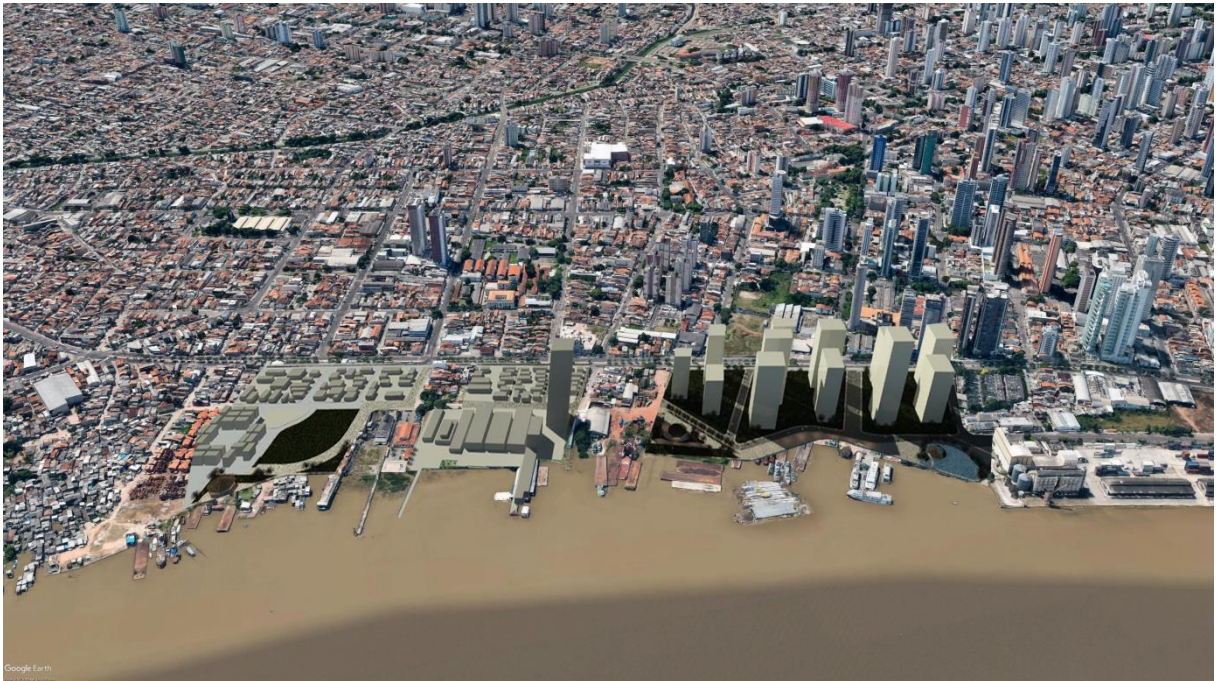
Figura 39: Previsão da construção de prédios.



Fonte: Belém, 2018.

Para ilustrar melhor a possível implantação proposta pelo projeto, foi elaborada uma colagem com a visão aérea da área com a inserção da maquete apresentada pela Prefeitura.

Figura 40: Inserção da maquete eletrônica na vista aérea da área.



Fonte: Belém, 2018; Google Earth, 2019. Elaboração: o autor, 2019.

Pode-se notar que os edifícios da maquete possuem elevado gabarito, criando uma faixa de prédios com altura elevada desde o eixo da Av. Visconde de Souza Franco até a orla.

A proposta viária segue uma delimitação já existente, apenas conectando a área do Ver-o-Rio com a Rua Prof. Nelson Ribeiro que passa pela Vila da Barca e Curro Velho.

Outra intervenção que está prevista pelo Programa e que se encontra dentro da ZOU 4 é do São Joaquim, trecho Arthur Bernardes. Essa intervenção refere-se a uma área desocupada que, segundo o slide de apresentação do Programa, outrora já foi privatizada. A intervenção consiste na:

“implantação de Complexo de Orla, dotado de infraestrutura e equipamentos urbanos, condomínio residencial multifamiliar, equipamentos comerciais de pequeno e médio porte de apoio ao extenso perímetro de orla aberta ao uso da população, com passeio público estruturado, ciclovia, estacionamento etc.” (BELÉM, 2018)

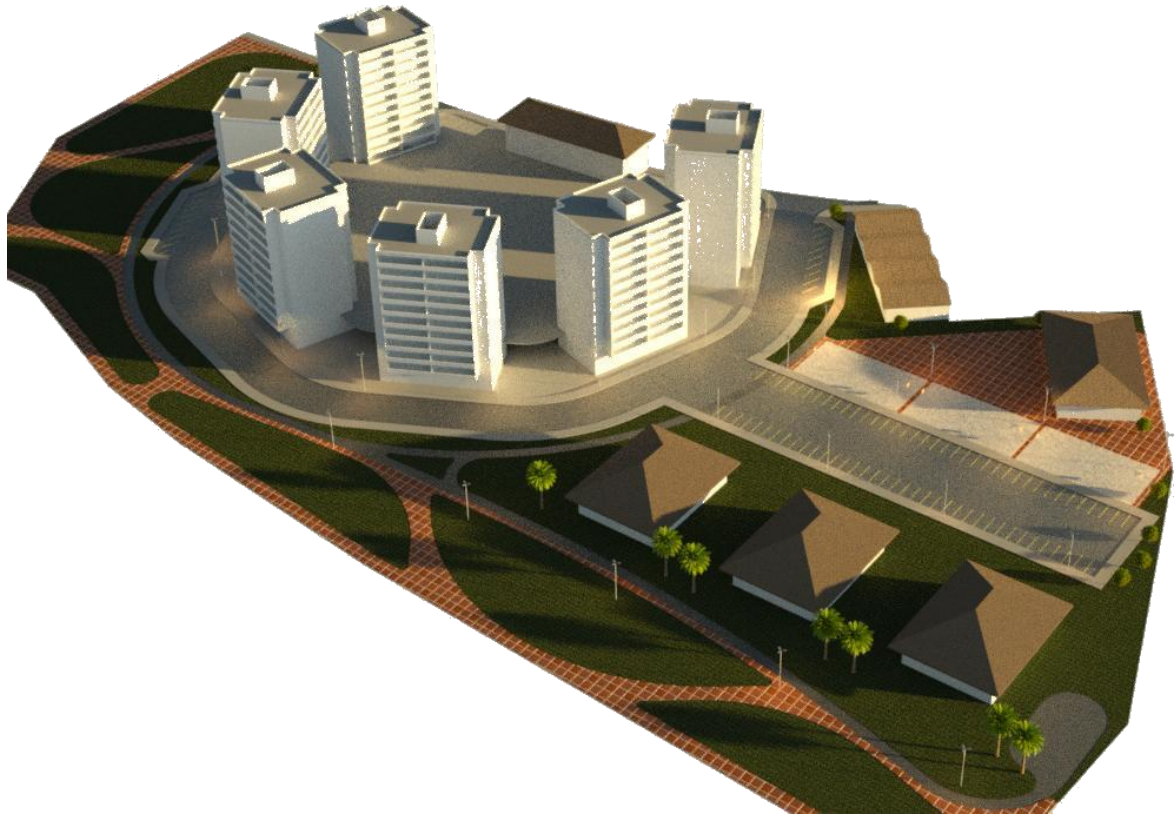
Figura 41: Intervenção São Joaquim.



Fonte: Belém, 2018.

O projeto São Joaquim é defendido por conta da sua abertura e possibilidade de vista para a baía, os prédios previstos apresentam uma implantação peculiar e que em nenhum momento é justificada. Os outros prédios possivelmente serão para comércio e, também, pode-se notar uma área para estacionamento.

Figura 42: Intervenção São Joaquim vista aérea.



Fonte: Belém, 2018.

Na colagem a seguir, pode-se perceber a falta de conexão viária com o entorno e o gabarito dos seis edifícios em contraste com as formas de ocupação existentes em sua volta.

Figura 43: Inserção da Orla São Joaquim numa vista aérea da área em questão.



Fonte: Belém, 2018; Google Earth, 2019. Elaboração: o autor, 2019.

Ambos os projetos ressaltam em suas simplórias descrições que os parâmetros do Plano Diretor do Município de Belém serão atendidos, mas sem especificar quais parâmetros são esses ou mesmo em quais das construções serão aplicados, já que não existe um projeto com especificações. Outro questionamento a ser feito é de qual padrão se trata os edifícios residenciais multifamiliares previstos.

Apesar de parte das intervenções do Programa estarem localizadas em ZOUs, em nenhum momento o instrumento é citado no material disponibilizado. Podendo-se questionar os motivos da não utilização da Operação Urbana que, apesar não ser regulamentada no município, está prevista na legislação urbanística municipal.

No mais, as semelhanças entre o Programa Belém das Águas e uma Operação Urbana Consorciada foram expostas no quadro a seguir com o intuito de demonstrar seus pontos em comum e abrir uma discussão a respeito das possibilidades, ou não, de se estabelecer uma OUC'.

Quadro 6: Comparação entre o Belém das Águas e a OUC para o PDMB 2008.

Quadro comparativo entre o Programa Belém das Águas e uma Operação Urbana Consorciada de acordo com o PDMB (2008)		
Item	Belém das Águas	Operação Urbana Consorciada
Ampliação e implantação de espaços públicos e implantação de infraestrutura	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Implementação de programas habitacionais e de valorização ambiental	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Modificação de índices e características do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como em alterações de normas edilícias, considerando o impacto ambiental e o impacto de vizinhança delas decorrentes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Regularização de construções, reformas e ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas estruturantes, e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ampliação e melhoria do sistema de mobilidade urbana	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Requalificação, reabilitação ou transformação de áreas com características singulares	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Incentivo da dinâmica econômica e das oportunidades de novas localidades para o uso habitacional	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Parcerias Público Privadas para obtenção de recursos para investimento no projeto	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: Belém, 2008 e 2018. Elaboração: o autor, 2019.

Apesar das semelhanças, um dos maiores impedimentos à instituição de uma OUC em Belém é a falta de regulamentação de instrumentos que fazem parte do escopo básico da

operação, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir que, para sua regulamentação, necessita que haja os coeficientes de aproveitamento básico e máximo.

Atualmente, está previsto na legislação urbanística municipal apenas o coeficiente de aproveitamento máximo. Com isso, a prefeitura possui grandes dificuldades em implantar um coeficiente básico para, somente assim, cobrar pelo uso acima desse índice. Para alterar essa situação, o Poder Público esbarraria nos interesses do setor imobiliário, visto que existem, basicamente, duas opções: a primeira seria manter o coeficiente máximo como máximo e estabelecer um coeficiente básico, possivelmente, causando conflito com as construtoras que estão habituadas a usarem o valor máximo sem pagar por isso. A segunda alternativa seria transformar o coeficiente máximo atual em básico e estabelecer um novo coeficiente máximo acima do atual, induzindo a uma verticalização mais agressiva à paisagem urbana e à área de orla que, hoje, não apresenta uma verticalização consolidada.

Por mais que o Belém das Águas não seja uma OUC, o Poder Público não pode permitir que os projetos sejam desenvolvidos sem diretrizes e parâmetro definidos para as áreas em questão, levando em conta o que se deseja em relação à habitação de interesse social, à mobilidade urbana, à criação de espaços públicos e à identidade da paisagem que se deseja construir. Principalmente, por se tratar de áreas extensas que não são lotes pequenos isolados de um entorno, são intervenções capazes produzir transformações profundas na forma de ocupação desse trecho da orla continental.

No capítulo seguinte, serão apresentados, de forma simplificada, possíveis caminhos para implantação de uma OUC ou projeto de intervenção urbana para a área da orla que se encontra dentro da ZOU 4 (definida pelo PDMB 2008). Para ilustrar as discussões e as questões já mencionadas durante o trabalho, serão apresentados mapas e ilustrações além de um roteiro simplificado para uso da OUC.

3 A IMPLANTAÇÃO DE UMA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA EM TRECHO DA ORLA FLUVIAL EM BELÉM-PA – GUIA DE IMPLANTAÇÃO, SETORIZAÇÃO, PARÂMETROS, REFERÊNCIAS PROJETUAIS E PLANO DE MASSAS

3.1 Roteiro de implantação de uma Operação Urbana Consorciada

Através de material disponibilizado pelo Ministério das Cidades³⁹ foi possível elaborar um guia simplificado para instituir uma OUC, apresentado a seguir:

- a) A OUC deve estar prevista no Plano Diretor do município;
- b) A Operação deve conter um plano específico que trará aspectos físicos, territoriais, sociais e econômicos;

Lembrando sempre que os meios de financiamento devem vir das contrapartidas exigidas daqueles que serão beneficiados pela operação. Vale sempre lembrar que não se trata de um projeto urbano qualquer, mas de uma proposta que responda a determinados problemas urbanos, identificados pelo Plano Diretor e que conte com a participação dos envolvidos e interessados, tanto na fase de elaboração e regulamentação, quanto no período de implementação. (MARELONKA, 2017, p. 41).

- c) Definição da área a ser alvo da operação;

O perímetro de uma OUC pode ser definido pelo Plano Diretor. Recomenda-se, contudo, que este apenas indique uma ou mais áreas nas quais se propõe o estudo de Operações Urbanas e, além disso, que a definição precisa dos perímetros seja feita posteriormente, quando da elaboração do plano da OUC, com base em estudos e diagnósticos específicos. (MARELONKA, 2017, p. 44).

- d) Elaboração de um programa básico de ocupação da área para definição de parâmetros, usos e ocupação do solo;

Para que se possa elaborar um programa consistente de ocupação da área, é necessário basear-se em diagnósticos completos, que incluam, pelo menos, levantamentos físicos e geomorfológicos, considerando uso e ocupação do solo, infraestrutura instalada e equipamentos públicos e sociais existentes; levantamentos socioeconômicos, que indiquem o perfil da população em áreas de risco, quando for o caso. Também é preciso entender como a área da OUC se articula com o resto da cidade, as principais conexões e as relações funcionais estabelecidas no território. (MARELONKA, 2017, p. 46).

- e) Criação de um programa de atendimento econômico e social voltado à população afetada diretamente pela operação;

O programa de atendimento deve se concentrar naquelas pessoas mais vulneráveis, para as quais o processo desencadeado pela intervenção pode gerar impactos

³⁹ MALERONKA, C., 2017.

negativos, notadamente aqueles decorrentes do processo de transformação e valorização da área. (MARELONKA, 2017, p. 48).

f) Estabelecimento das finalidades da operação;

É importante atentar que a definição das finalidades de uma OUC não é um exercício retórico ou abstrato, muito pelo contrário, são elas que fornecerão os insumos para o desenvolvimento do programa básico de ocupação da área. Por isso, as finalidades de cada OUC devem ser discutidas e acordadas com a população. (MARELONKA, 2017, p. 51).

g) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);

A partir dos impactos identificados no EIV, são propostas medidas de prevenção, mitigação e compensação. Essas medidas têm amplo espectro e podem incluir desde a adoção de sinalização especial durante a realização de obras, até soluções que garantam a permanência de determinado grupo populacional, ou, ainda, a preservação de bens de valor histórico e a qualidade ambiental. (MARELONKA, 2017, p. 52).

h) Contrapartidas exigidas;

As contrapartidas a serem exigidas no âmbito de uma OUC são estabelecidas em função dos benefícios previstos no programa de ocupação da área. Aqui é importante ter em conta que uma definição retroalimenta a outra. Isto é, a precificação dos benefícios permite estimar o recurso disponível para investir, o que, por sua vez, definirá os investimentos possíveis dentro do escopo da Operação Urbana. (MARELONKA, 2017, p. 52).

i) Forma de controle da operação com participação dos diferentes agentes envolvidos no processo, incluindo a sociedade civil;

Seja qual for a forma assumida por sua instância de gestão compartilhada, o controle de uma OUC inclui a fiscalização de sua implementação e o monitoramento de seus resultados. Portanto, ao definir a forma de controle da OUC, além de indicar quem serão os controladores, o plano também deve indicar o que deve ser controlado, considerando indicadores, metas e prazos para que as finalidades propostas pela Operação sejam alcançadas. (MARELONKA, 2017, p. 59).

j) É possível promover incentivos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, principalmente, em casos de redução de impactos ambientais;

k) Finalização do processo com a Lei da Operação;

Elaborar uma lei que regule uma Operação Urbana Consorciada não é tarefa simples, uma vez que se trata de traduzir um projeto urbano em um texto legal. Em outras palavras, a intenção de transformação da área, bem como os meios previstos para tanto devem assumir formas de texto legislativo. O produto do trabalho de elaboração do Plano da OUC será, portanto, uma lei ilustrada, com um texto amparado por quadros, mapas e desenhos anexos capazes de precisar o conteúdo do projeto desenvolvido. (MARELONKA, 2017, p. 60).

l) Por fim, deverá ser emitido o decreto regulamentador e normas complementares que se fizerem necessárias.

Para a OUC ter maiores possibilidades de sucesso, é importante que algumas precauções sejam tomadas, como não instituir OUCs em áreas já valorizadas da cidade, já que é esperado que o próprio instrumento e as intervenções públicas e privadas promovam uma valorização da área; a área escolhida deve carecer de transformações urbanísticas e sociais de interesse ou necessidade da coletividade, o processo deve ser pensado e desenvolvido em prol da sociedade; e, por fim, os recursos obtidos por meio das contrapartidas pagas em função dos incentivos urbanísticos concedidos pelo Poder Público devem ser aplicados somente na área da OUC, reforçando o papel da OUC em produzir transformações urbanas na área em que foi instaurada.⁴⁰

⁴⁰ Informações obtidas em uma apresentação do Diretor de Gestão de Risco e Reabilitação do Ministério das Cidades, Marcus Vinicius Rego, publicada no ano de 2017 e disponível em: <https://cbic.org.br/industriaimeobiliaria/wp-content/uploads/sites/20/2017/12/OUC-conceito-0112.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

De forma sintética, na figura a seguir constam elementos essenciais à implantação da OUC e que são de responsabilidade do Poder Público.

Figura 44: Elementos básicos à implantação de uma OUC.



Elaboração: o autor, 2019.

A implantação da OUC é um processo complexo que necessita de ampla participação popular e de compromisso do Poder Público em cumprir as etapas que fazem parte da operação. Somente assim, o instrumento poderá promover benefícios à cidade, como a redução do déficit de HIS, a criação de espaços públicos democráticos, a melhoria na mobilidade urbana e, também, a movimentar a economia local.

3.2 O Plano Diretor do Município de Belém (2008) e a orla fluvial da ZOU 4

O atual plano diretor municipal apresenta algumas determinações a respeito da área de orla fluvial que devem ser consideradas em possíveis intervenções, sejam públicas ou privadas. As determinações poderão ser observadas a seguir:

- a) Faz parte da Política de Desenvolvimento Econômico a requalificação das áreas de orla de Belém com atividades socioeconômicas e com usos compatíveis com o desenvolvimento humano e a preservação do meio ambiente (BELÉM, 2008, p. 7);
- b) Na Política de Infraestrutura e Meio Ambiente é estabelecida uma faixa *non aedificandi* de 30 metros para orla de cursos d'água com presença de vegetação preservada, após essa faixa, por mais 70 metros fica instituída outra faixa *non aedificandi* que poderá ser usada somente para áreas verdes provenientes de empreendimentos públicos ou privados. No caso de com vegetação já modificada por ação antrópica, a faixa *non aedificandi* é, no mínimo, de 30 metros e, posterior a ela, uma faixa destinada a empreendimentos residenciais e não residenciais de baixo impacto ambiental (BELÉM, 2008, p. 38);
- c) No Ordenamento Territorial, é posto que a ocupação verticalizada nas orlas fluviais deve ser ordenada (BELÉM, 2008, p. 42).

Ainda que as diretrizes sejam escassas e que o atual plano diretor esteja em processo inicial de revisão, pode-se notar que alguns projetos como o Orla São Joaquim do Belém das Águas (ver figura 44) não seguem as determinações já existentes na Lei ao prever verticalização a uma distância do rio inferior à permitida pelo atual Plano Diretor (2008). Portanto, nota-se a necessidade de um estudo específico voltado para essas áreas que, possivelmente, auxilie na elaboração de projetos, levando em conta os diversos atores envolvidos no processo e suas expectativas em relação às transformações urbanísticas ocasionadas a partir da consolidação dessas intervenções.

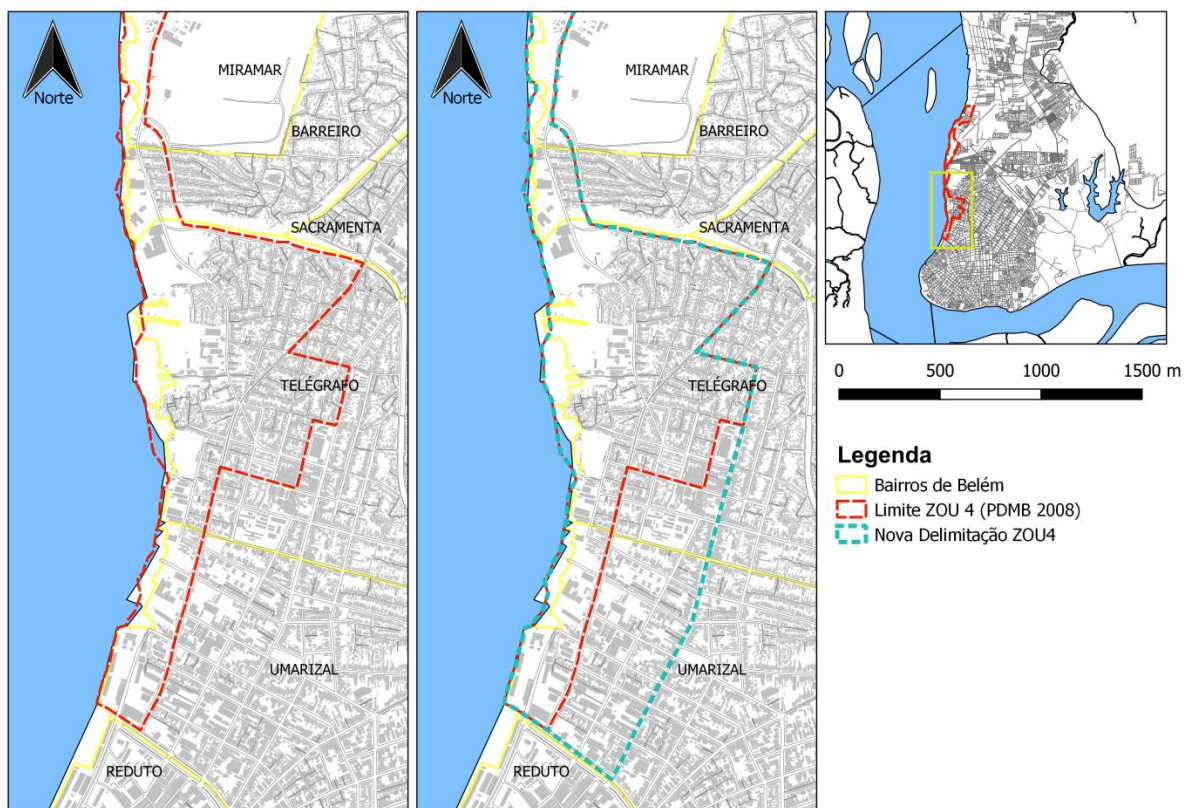
3.3 Área de estudo

A área de estudo, como já mencionada, apresenta uma grande quantidade de terrenos ociosos, assentamentos precários, interesse do mercado imobiliário na apropriação paisagística do rio, vias com infraestrutura urbana de baixa qualidade e baixa quantidade de

equipamentos urbanos públicos. A soma desses fatores torna a área propensa à transformações urbanísticas capazes de solucionar os problemas relatados, dependendo da forma que os projetos forem elaborados.

Para isso, foi necessário fazer uma nova delimitação da ZOU 4 na sua porção mais ao sul, entre os bairros do Telégrafo e do Umarizal, onde se concentram diversos terrenos subutilizados e grandes galpões sem utilização que podem ser objeto de que promovam qualificação urbana da área e entorno.

Figura 45: Comparação entre o limite estabelecido pelo PDMB (2008) e a delimitação proposta.



Fonte: Belém, 2008. Elaboração: o autor, 2019.

A utilização desses terrenos/galpões paralelo à definição de parâmetros de uso e ocupação para esses casos permitiria novas possibilidades de empreendimentos para a área, promovendo uma maior dinâmica espacial ao incentivar novas tipologias projetuais.

Figura 46: Edifício Kenneth Butler, São Paulo, FGMF Arquitetos.



Fonte: Site Arco Web⁴¹.

O Edifício Kenneth Butler é um edifício de uso misto que conta com galerias abertas para rua, salas de escritório e unidades habitacionais distribuídos em doze pavimentos. O projeto segue as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo (Lei nº 16.0550/2014) e apresenta características como a fachada ativa, ausência de muros ou grades, influenciando à fruição pública.

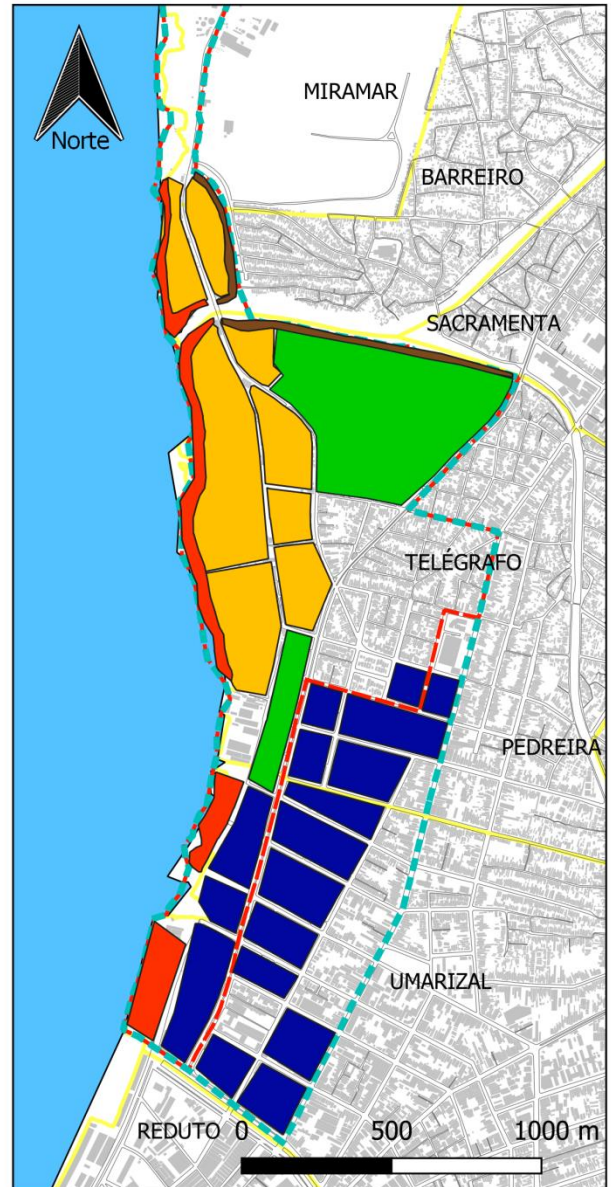
A tipologia apresentada poderia ser modificada para atender às demandas da área e se adequar às determinante projetuais locais, mas o conceito de oferecer mais de um uso e ter uma relação direta com a rua e com os pedestres promove uma requalificação do seu entorno, favorecendo melhorias na vida urbana.

Para esclarecer e demonstrar as possibilidades de intervenção na área, foi elaborada uma proposta setorização com seus respectivos setores, explicando os possíveis usos e formas de ocupação cabíveis em cada setor.

⁴¹ Disponível em: <https://www.arcoweb.com.br/projetodesign/arquitetura/fgmf-arquitetos-edificio-kenneth-butler-sao-paulo>. Acesso em: 14 dez. 2019.

Figura 47: Proposta de Setorização para a área de estudo.

- 1** **Área de Proteção e Recuperação Ambiental da Margem do Canal**
 Manutenção e revegetação das áreas de várzea degradadas.
- 2** **Produção de HIS/HMP e qualificação dos espaços públicos**
 Dotar de equipamentos sociais, infraestrutura e áreas verdes.
- 3** **Área com ocupação consolidada**
 Promover melhorias urbanas em infraestrutura, requalificação viária, incentivos à permanência no local e regularização fundiária.
- 4** **Reestruturação da Orla**
 Requalificação da área do Ver-o-Rio e criação de mais áreas públicas para contato da população com a margem fluvial.
- 5** **Incentivo ao Uso Misto**
 Setor destinado aos empreendimentos com usos comerciais, habitacionais e de lazer com estímulo às fachadas ativas e à fruição pública.

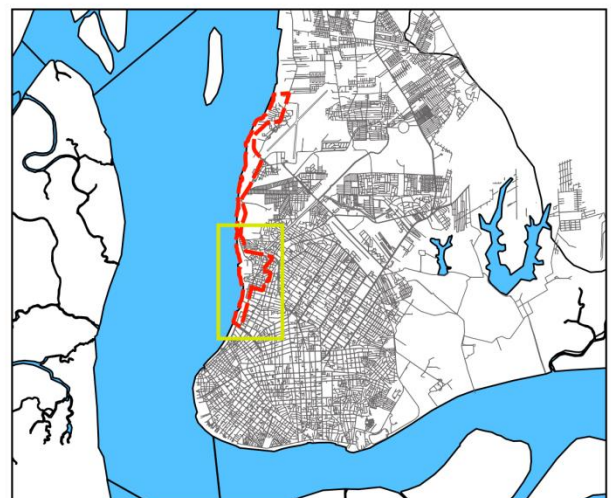


Legenda

- Bairros de Belém
- Limite ZOU 4 (PDMB 2008)
- Nova Delimitação ZOU4

Setorização

- HIS/HMP
- Uso Misto
- Recuperação da Margem do Canal
- Urbanização da Orla
- Consolidar Ocupação



- 1) Área de Proteção e Recuperação Ambiental da Margem do canal: setor definido para proteção da vegetação nativa remanescente e para estimular a recuperação das áreas degradadas, aumentando a permeabilidade nas áreas próximas ao canal. Não será permitido edificar nas margens, assim como concretar com objetivo de pavimentar a área;
- 2) Produção de HIS e HMP e qualificação dos espaços públicos: setor destinado à moradia popular às famílias de baixa renda com prioridade às famílias afetadas pela intervenção, à regularização fundiária, à promoção de melhorias urbanísticas, à criação de espaços públicos e qualificação dos espaços existentes, incentivar a criação de equipamentos públicos que sirvam de suporte ao uso habitacional, como feiras e mercados. Além, de incentivar a manutenção de áreas verdes nativas, o setor também deve prever conexões com o entorno, integrando os conjuntos habitacionais às outras áreas da orla;
- 3) Área com ocupação consolidada: setor estabelecido para promoção de medidas de requalificação urbana, obras de melhoramento viário, regularização fundiária e de incentivos à permanência dos grupos tradicionais do local após a realização das intervenções da operação. Além disso, é importante promover melhorias habitacionais por meio de ações de ATHIS;
- 4) Reestruturação da orla: setor definido para qualificação da área de orla, priorizando a criação de espaços públicos democráticos contínuos para prática de esportes, de lazer e comércio de pequenos produtores com incentivo à venda de artesanato local e de comidas típicas. Também deverá ser previsto um terminal hidroviário com integração de modais para conexão com outras áreas de Belém e outros municípios;
- 5) Incentivo ao Uso Misto: setor destinado aos empreendimentos que possibilitem mais de um uso – comercial, habitacional, institucional ou lazer. Algumas determinantes projetuais devem ser estabelecidas para o caso desses empreendimentos, como a proibição de muros contínuos, desincentivo para vagas de garagem, estímulo à fruição pública e à fachada ativa. Nesse setor será permitido o aumento do coeficiente de aproveitamento básico com o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Tabela 2: Parâmetros urbanísticos por setor.

Setor	Taxa de Ocupação Máxima (TO)	Taxa de Permeabilidade Mínima (TP)	Coefficiente de Aproveitamento Básico (CAB)	Coefficiente de Aproveitamento Máximo (CAM)
1	0	100%	0	0
2	70%	20%	1,4	2,5
3	70%	20%	1,4	2,0
4	50%	40%	1,0	1,0
5	70%	20%	1,0	2,8 ¹

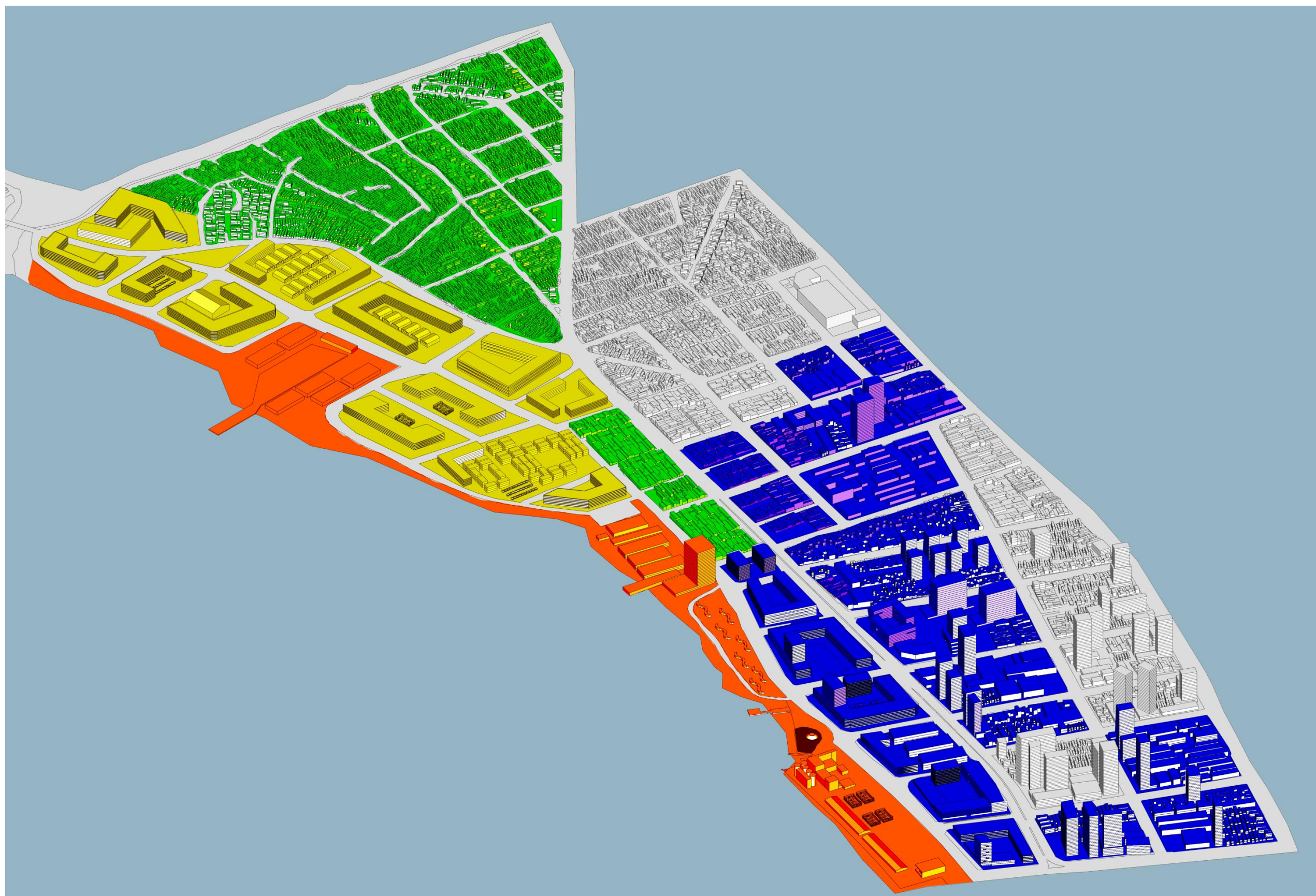
1- Em 30% das quadras de uso misto, será permitido usar o coeficiente máximo de 4,0. Usado no caso de edifícios corporativos, hotel ou habitacional de alto padrão.

Elaboração: o autor, 2019.

Os índices apresentados para o setor 1 têm por objetivo preservar as áreas de várzea da margem do canal, portanto, a ocupação é proibida. Enquanto que os índices do setor 2 foram estabelecidos para incentivar o adensamento construtivo com verticalização baixa. Os índices do setor 3 têm objetivo de manter a ocupação e o uso do solo conforme está atualmente, com um adensamento construtivo com verticalização baixa. Os parâmetros do setor 4 foram definidos para impedir a verticalização na área de orla e incentivar a criação de áreas verdes. Os índices do setor 5 foram estabelecidos para incentivar a verticalização desde que a Outorga Onerosa do Direito de Construir seja cobrada, auxiliando o Poder Público na arrecadação de contrapartidas para investimento na área da intervenção.

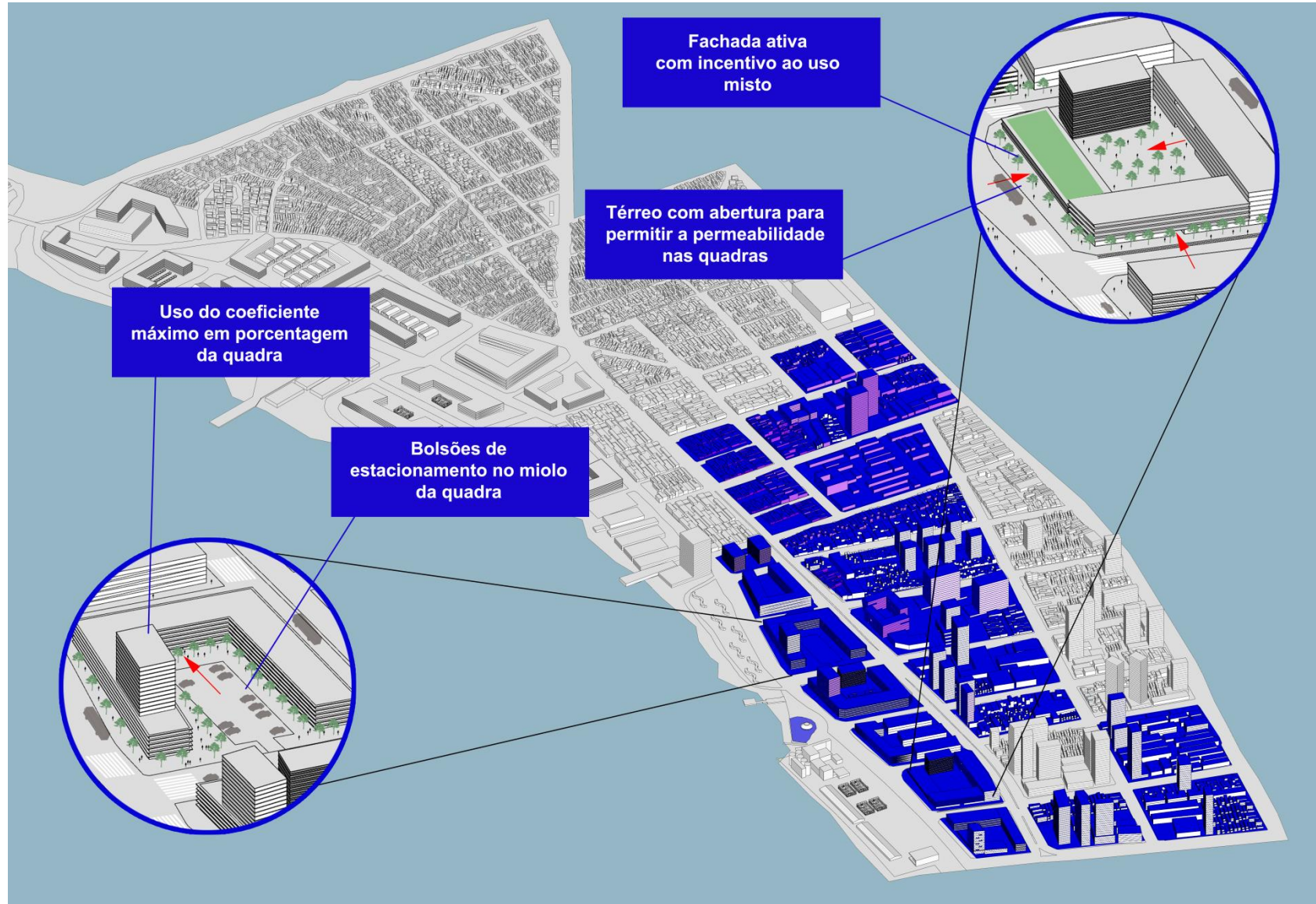
Na figura a seguir, consta uma proposta de volumetria para a área de estudo com possíveis usos e formas de ocupação e, posteriormente, uma série de ilustrações para apresentar de forma mais aproximada algumas diretrizes de desenho urbano que devem ser utilizadas para potencializar a transformação da área.

Figura 48: Setorização da área de estudo com proposta de volumetria para ocupação.



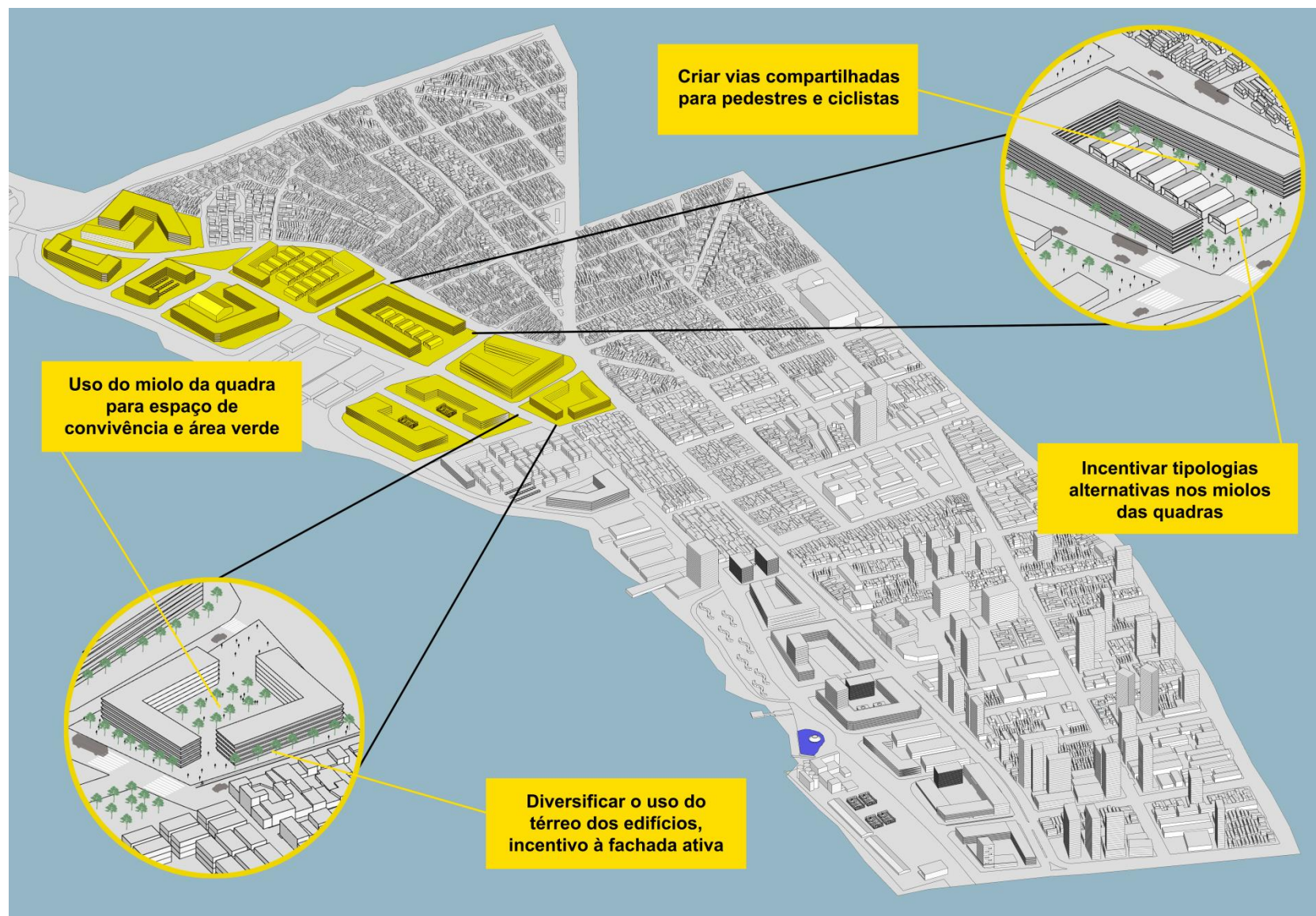
Elaboração: o autor, 2019.

Figura 49: Setor de uso misto e diretrizes de desenho urbano.



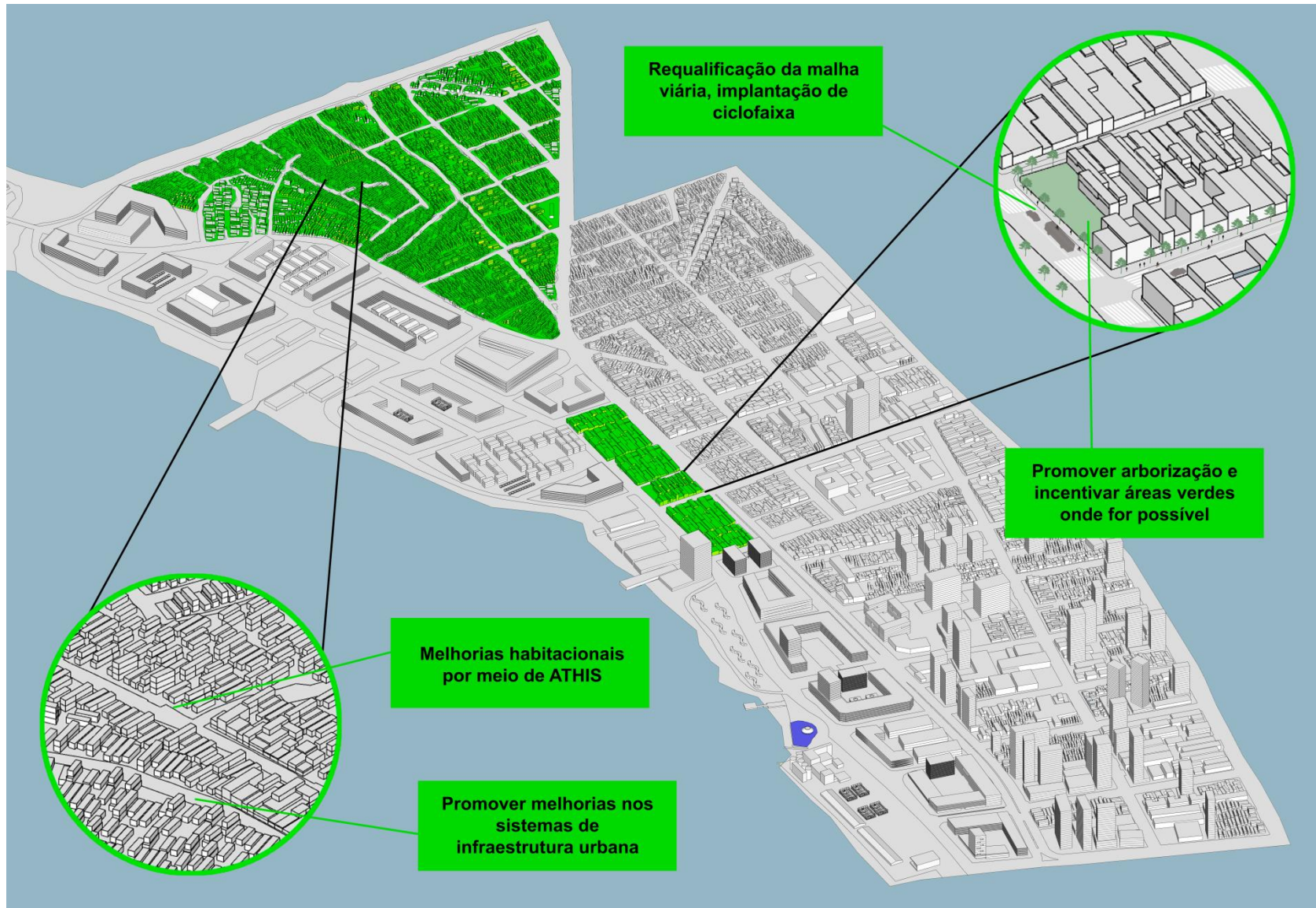
Elaboração: o autor, 2019.

Figura 50: Setor de HIS e HMP e qualificação dos espaços públicos.



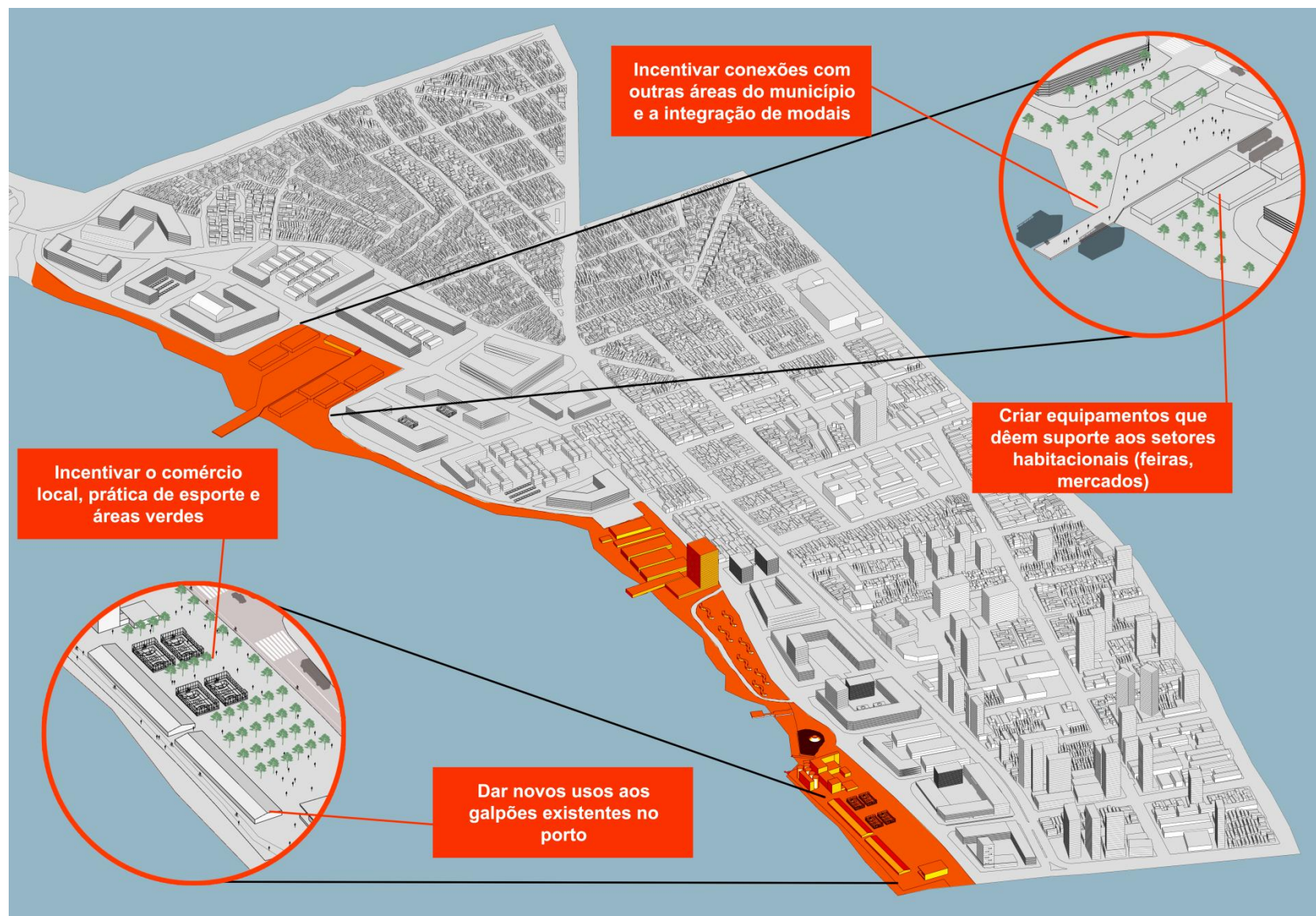
Elaboração: o autor, 2019.

Figura 51: Setor com ocupação consolidada.



Elaboração: o autor, 2019.

Figura 52: Setor de reestruturação da orla.



Elaboração: o autor, 2019.

Quadro 7: Definição de parâmetros qualificadores da ocupação na área de estudo.

Parâmetros qualificadores da ocupação						
Área do lote (m ²)	Fachada ativa (%)	Alargamento de Calçada	Fruição pública	Sistema de captação de água	Parcelamento	Destinação da área pública
Até 5.000	Mín. 35%	Obrigatório	Obrigatório	-	-	-
5.001 - 15.000	Mín. 35%	Obrigatório	Obrigatório	-	--	Obrigatório
15.001 – 30.000	Mín. 40%	Obrigatório	-	-	Obrigatório	Obrigatório
Acima de 30.000	Mín. 40%	Obrigatório	-	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório

Elaboração: o autor, 2019.

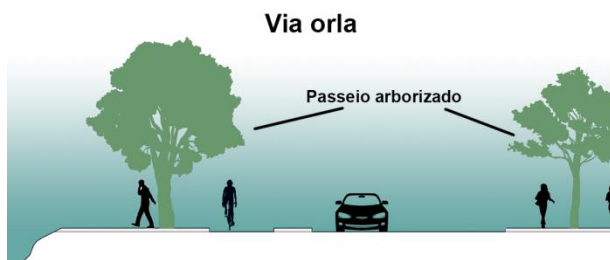
As diretrizes e os parâmetros apresentados têm por objetivo promover uma transformação da vida urbana na área, priorizando os pedestres, criando fluxos, conexões e permeabilidade entre as quadras. Além de dinamizar as vias com usos múltiplos, favorecendo também o mercado ao abrir possibilidades para empreendimentos voltados ao uso corporativo, de serviço e comercial, como galerias de lojas e hotéis. Os lotes com grandes dimensões possuem obrigações específicas que devem ser fiscalizadas para sua ocupação ser permitida.

É importante salientar as medidas voltadas às áreas mais precárias que são propostas para oferecer condições dignas de habitação, de acesso às infraestruturas urbanas e à disponibilidade de equipamentos capazes de atender às demandas da população. Nas áreas demarcadas como área de interesse à habitação popular foi necessário mesclar com usos diferentes e com equipamentos que, além de oferecer suporte às habitações (mercados, feiras, escolas), também são capazes de atrair o público para que esses setores não se tornem estigmatizados e segregados.

Também foi necessário propor melhorias em relação à malha viária e à cicloviária que viabilizem e que possam dar suporte aos novos usos. Para isso, foi elaborada uma proposta para requalificação de parte da malha viária existente, previsão de novas vias e ciclovias/ciclofaixas e a criação de um terminal de integração multimodal, justificado pela necessidade de desenvolver uma integração mais efetiva entre os transportes hidroviários e a rede de transporte público já estabelecida no município.

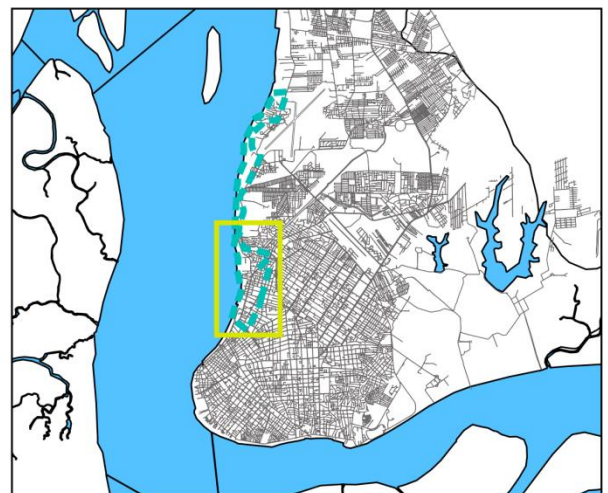
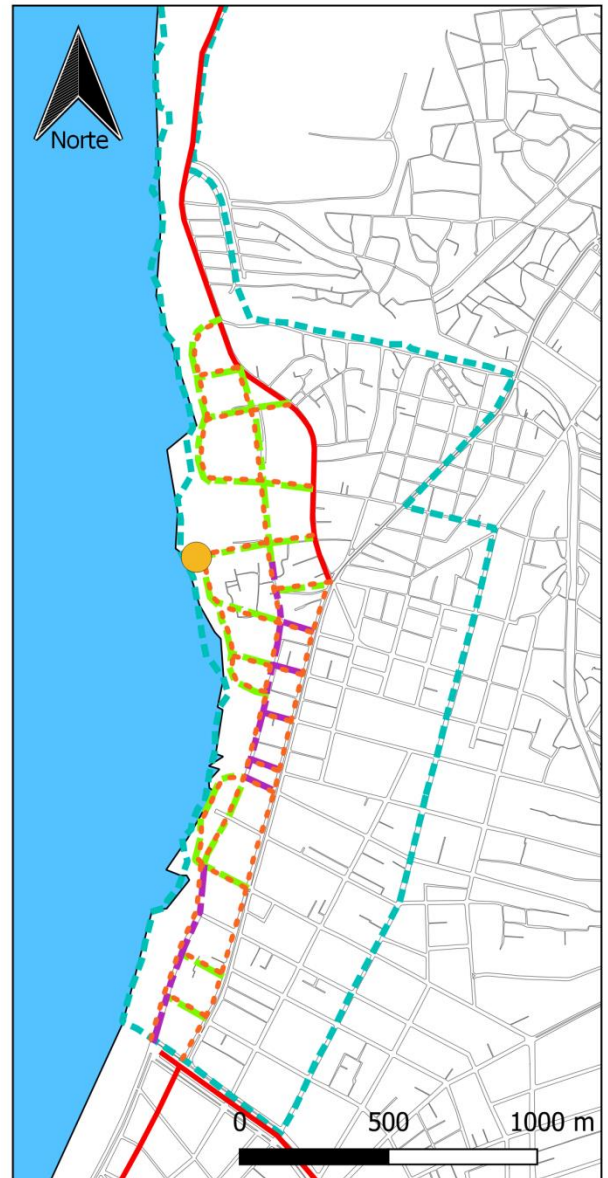
Figura 53: Proposta para fomentar a mobilidade na área da orla e entorno.

Tipologias Viárias



Legenda

- Nova Delimitação ZOU4
- Viário Novo
- Requalificação Viário Existente
- Novas Ciclovias
- Ciclovias Existentes
- Terminal de Integração Multimodal



Elaboração: o autor, 2019.

Para incentivar a mobilidade na área, serão utilizadas algumas estratégias como a proteção das ciclofaixas pelas vagas de estacionamento, edificações com aberturas térreas que permitam a permeabilidade pelas quadras, passeios arborizados, vias compartilhadas exclusivas para pedestres e bicicletas.

Figura 54: Ciclofaixa protegida pelas vagas de estacionamento, Barcelona, Espanha.



Fonte: Google Street View, 2019.

Figura 55: Edifício residencial com uso misto no térreo, Lisboa, Portugal.



Fonte: Google Street View, 2019.

Figura 56: Quadras permeáveis e com centro livre, Barcelona, Espanha.

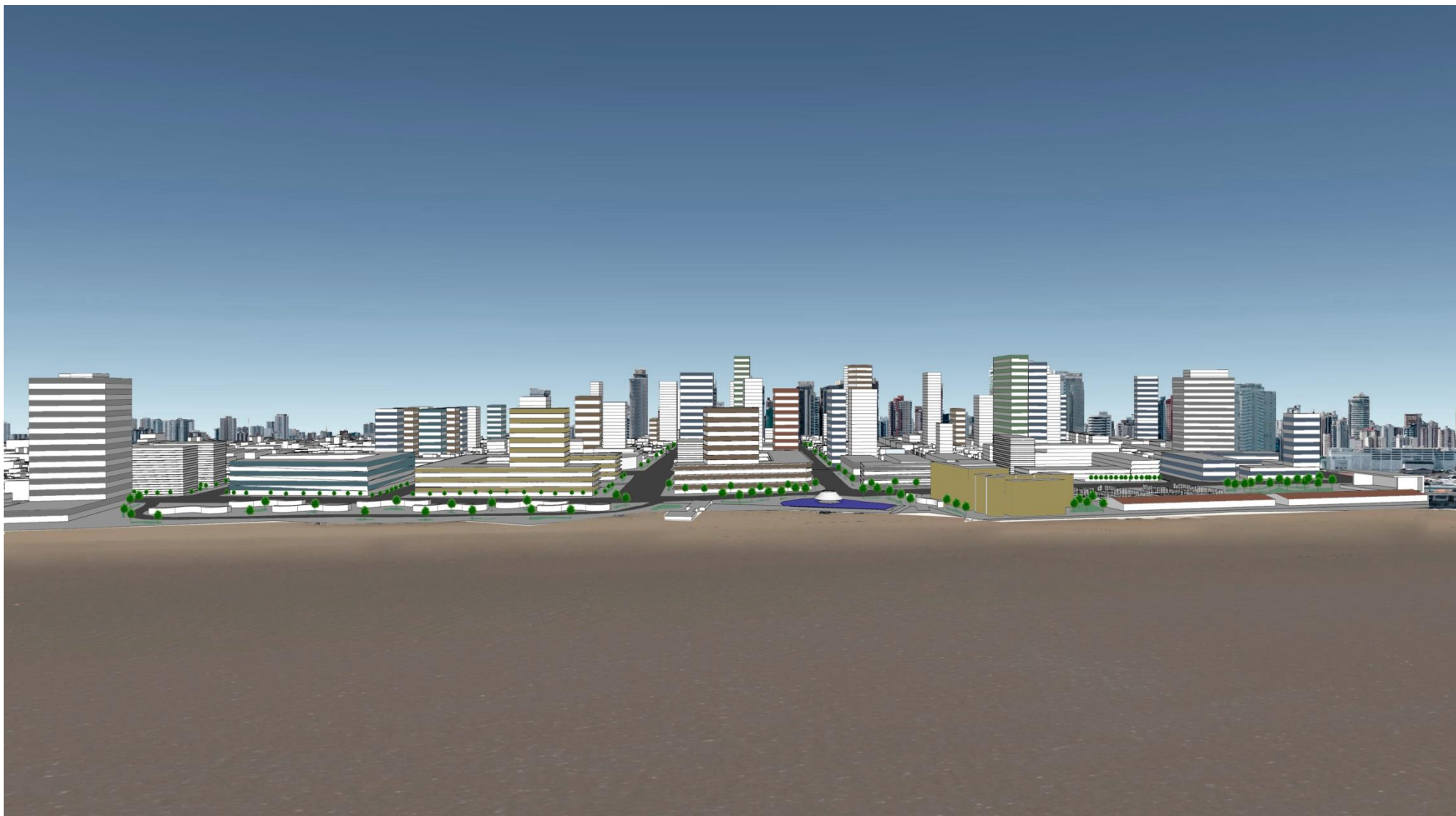


Fonte: Google Street View, 2019.

Apesar dos exemplos mencionados serem de casos em outros países e que possuem um planejamento urbano estratégico, as lições, estratégias e modelos desenvolvidos podem ser aplicados no caso de Belém desde que adequados à realidade local quanto às tipologias habitacionais, as técnicas construtivas, ao mercado imobiliário e a relação da população com a própria cidade.

É crucial promover essas reflexões sobre os padrões de uso e ocupação do solo urbano de Belém introduzindo novos modelos e estratégias, principalmente, nas áreas de orla fluvial. Somente assim, pode se pensar em construir um plano de desenvolvimento econômico e social dessas áreas que seja capaz de produzir um impacto positivo em uma parte que é considerada como um dos cartões postais da cidade e que, atualmente, segue sendo alvo de intervenções sem ter padrões estabelecidos que auxiliem na construção de uma identidade visual e paisagística organizada.

Figura 57: Vista frontal da volumetria proposta a partir da aplicação dos parâmetros.



Elaboração: o autor, 2019.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instrumento Operação Urbana Consorciada é um grande meio para promover transformações urbanas em áreas com características singulares. Contudo, seu processo de implantação envolve diversas questões que precisam ser bem esclarecidas e definidas para que, somente assim, a operação corresponda às expectativas sociais, econômicas e urbanas. Nesse contexto de construção de uma OUC, é essencial que o Poder Público esteja disposto a ter cooperação tanto dos investidores quanto da população, promovendo sempre a transparência nas etapas pré-implantação e durante as intervenções.

O estudo dos casos foi fundamental para compreensão que uma OUC pode ser elaborada e implantada de formas diferentes, que o instrumento pode promover diferentes impactos, dependendo das legislações locais e dos interesses envolvidos. Foi, também, vital na percepção que, em alguns casos, sua implantação não deve ser realizada por não condizer com as realidades locais e por não ter capacidade de ser implantada seguindo as diretrizes básicas ao seu funcionamento. Nessas situações, devem ser pensadas soluções alternativas aos problemas existentes e que possibilitem melhorias urbanas, morfológicas, sociais e econômicas.

Com a análise da realidade da orla de Belém, foi possível notar incoerências na legislação urbana e lacunas que precisam ser preenchidas com diretrizes mais específicas. É notável a existência de definições genéricas que podem ser utilizadas para viabilizar “aberrações” urbanas, produzindo espaços desconexos do entorno e segregadores. Além disso, foi possível notar que a demarcação das Zonas de Operação Urbana do município de Belém não tem um embasamento claro e, em razão disso, em certos casos, torna-se incoerente com as propostas de uma OUC.

Por meio da proposta apresentada, pôde-se notar que é plausível de se pensar uma OUC no município se fazendo valer de artifícios do desenho urbano para incentivar melhorias urbanas condizentes com a realidade do mercado local. Mas, também, foi reforçado que é imprescindível o papel do Poder Público em desenvolver as definições da OUC de forma mais específica, posto que não se deva pensar em promover grandes transformações urbanas sem um diálogo com a sociedade civil e com os investidores.

As informações apresentadas neste trabalho podem ser importantes no atual processo de revisão do Plano Diretor do Município de Belém, servindo como base para discussões em relação às áreas de orla da cidade no sentido de criar um panorama que contenha possíveis

diretrizes, parâmetros, tipos de uso e ocupação do solo e em como eles serão traduzidos ao serem aplicados na cidade.

No restante, o trabalho pode encaminhar no sentido de compreensão das motivações que levaram a prefeitura a demarcar a área da orla estudada como ZOU e quais as intenções do mercado imobiliário de alto padrão que tende a expandir para as áreas de orla, buscando expor quais as perspectivas desse mercado para os próximos anos em relação à produção imobiliária na orla fluvial da cidade e como o Poder Público pretende regulamentar essas áreas para que sejam utilizadas em prol da coletividade, cumprindo a função social da propriedade urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELÉM, Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Urbano de Belém**. Lei nº 8.655/08. Belém: PMB, 2008.

_____. **PRO-Belém: Plano de reestruturação da orla de Belém**. Belém: PMB, 2000.

_____. **Projeto Belém das Águas**. 78 slides. Belém: PMB, 2018.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Apresentação. In: NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Do plano às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. São Paulo: Annablume, 2019.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.html. Acesso em: 20 maio 2019.

COSTA, Alex Franulovic da. **A evolução urbana da Região Portuária e os cinco primeiros anos da Operação Urbana Consorciada**. 2015.

CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. **O projeto porto maravilha e operação urbana consorciada da região do porto do Rio de Janeiro**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, n. 1, p. 115-143, 2014.

DE JANEIRO, Rio. **Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009**. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências, 2009.

_____. **Relatório Trimestral de Atividades. Período: Janeiro, Fevereiro e Março de 2019**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.portomaravilha.com.br/relatorios_trimestrais. Acesso em: 27 jun. 2019.

DE LIMA ZUIM, Aline; DE CASTRO, Carolina Maria Pozzi. **Valorização imobiliária, gentrificação e o papel do planejamento urbano na busca pela sustentabilidade social: O caso das Operações Urbanas Consorciadas da cidade de São Paulo–SP**. Cadernos Zygmunt Bauman, v. 8, n. 18, 2019.

DO BRASIL, Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

FACHIN, Odilia. **Fundamentos de Metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

FORTALEZA. **Audiência Pública OUC Litoral Central**, de 06 de julho de 2019a.

_____. **Projeto de Lei Ordinária nº 83/2019**. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Litoral Central, na área que indica, prevendo mecanismos para a sua implantação e dá outras providências, 2019b.

GUIMARÃES, P. P. **Configuração urbana: evolução, avaliação, planejamento e urbanização**. São Paulo: Pro Livros, 2004.

IBGE. **Aglomerados subnormais: Primeiros resultados**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Ornamento e Gestão Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, v. 201, n. 1, 2010.

MALERONKA, Camila. **Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**/ Maleronka, Camila; Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Planejamento urbano no Brasil: As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. In ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos, Petrópolis, Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2002.

MASCARÓ, Juan Luis. **Loteamentos Urbanos**. Porto Alegre: L. 2003.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Do plano às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. São Paulo: Annablume, 2019.

OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/D.2.2011.tde-16082012-161913. Acesso em: 2019-05-16.

ORLANDI, Nana Vasconcelos; FERREIRA, Álvaro. **Projeto “Porto Maravilha” e a transformação espacial da Zona Portuária do Rio de Janeiro**. 2014.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **A orla de Belém: intervenções e apropriação**. Diss. **Dissertação de mestrado**. IPPUR/UFRJ, 2004.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **Cidade e água: Belém do Pará e estratégias de reapropriação das margens fluviais**. Arqutextos (São Paulo), v. 085, 2007.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes. **Belém do Pará: cidade e água**. Cadernos MetrÓpole, v. 17, n. 33, p. 41-60, 2015.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Polis, 2001.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal. **Caderno de Gestão Urbana: Operação Urbana Consorciada Água Espreada**. São Paulo, 2016.

_____. **Decreto nº 53.364, de 17 de agosto de 2012**. Confere nova regulamentação à Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001 e dá outras providências. São Paulo, 2012. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=44585. Acesso em: 29 jun. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUSA, J. P. M. **Influência da forma urbana na ventilação natural: um estudo de caso no Cais José Estelita, Recife**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Urbano, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, v. 3, p. 75-103, 2000.

VILARINO, Maria do Carmo. **Operação urbana: a inadequação do instrumento para promoção de áreas em declínio**. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: mimeo, 2006.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva et al. **A estagnação da dinâmica imobiliária e a crise da operação urbana do Porto Maravilha**. Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro, 28 dez. 2018. Disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net.br/download/informe_criseportomaravilha_2018.pdf. Acesso em: 29 jun. 2019.

ZENATO, Caroline; SILVA, André Souza. **Requalificação de Espaços Residuais Portuários no Brasil: Os Casos do Porto Maravilha e do Cais José Estelita**. Cidades. Comunidades e Territórios, n. 35, 2017.