



.....

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano

Universidade Federal de Pernambuco



A REGULAÇÃO URBANÍSTICA NO ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO:

Os impactos da Lei 16.176/96 no Bairro de Boa Viagem- Recife-PE

ROBERTO SARMENTO DA SILVEIRA JÚNIOR

Recife / PE 2016



.....

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano

Universidade Federal de Pernambuco

ROBERTO SARMENTO DA SILVEIRA JÚNIOR

A REGULAÇÃO URBANÍSTICA NO ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO:

Os impactos da Lei 16.176/96 no Bairro de Boa Viagem- Recife-PE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Suely Maria Ribeiro Leal

Recife, PE 2016.

Catalogação na fonte
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

S587r Silveira Júnior, Roberto Sarmento da
A regulação urbanística no ordenamento do espaço urbano: os impactos
da Lei 16.176/96 no bairro de Boa Viagem – Recife – PE / Roberto
Sarmento da Silveira Júnior. – 2016.
103 f.: il., fig.

Orientadora: Suely Maria Ribeiro Leal.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2016.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Planejamento urbano. 2. Renovação Urbana. 3. Cidades e vilas. 4.
Direito Urbanístico. 5. Planejamento regional. 6. Política pública. I. Leal,
Suely Maria Ribeiro (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2016-121)

Ata da segunda defesa de Dissertação de Mestrado, do Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Urbano do Centro de artes e Comunicação da Universidade
Federal de Pernambuco, no dia

25 de fevereiro de 2016.

Aos vinte e cinco dias do mês de fevereiro de dois mil e dezesseis (2016), às 10 horas na sala de aula do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano do Centro de artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da dissertação intitulada "A REGULAÇÃO URBANÍSTICA NO ORDENAMENTO DO ESPAÇO URBANO: OS IMPACTOS DA LEI 16.176/96 NO BAIRRO DE BOA VIAGEM- RECIFE-PE" aluno Roberto Sarmento da Silveira Júnior, na área de concentração Desenvolvimento Urbano, sob a orientação da Professora Suely Maria Ribeiro Leal. O mestrando cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento Urbano. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de Pós-Graduação em 16 de dezembro de 2015, na sua 8º Reunião e homologada pela diretoria de Pós-Graduação, através do processo Nº 23076.010180/2016-25, em 25/02/2016 composta pelos Professores: Suely Maria Ribeiro Leal e Maria Ângela de Almeida Souza, MDU/UFPE, Danielle de Melo Rocha. DAU/UFPE. Após cumpridas as formalidades, o candidato foi convidado a discorrer sobre o conteúdo da dissertação. Concluída a explanação, o candidato foi arguido pela Banca Examinadora que, em seguida reuniu-se para deliberar e conceder ao mesmo a menção de APROVADO da referida Dissertação. E, para constatar, lavrarei a presente Ata que vai por mim assinada, Renata de Albuquerque Silva, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife 25 de fevereiro de 2016

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Suely Maria Ribeiro Leal

Profa. Maria Ângela de Almeida Souza

Profa. Danielle de Melo Rocha

Roberto Sarmento da Silveira Júnior

Renata de Albuquerque Silva (Secretária)

A Roberto e Francisca Sarmento da Silveira.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos que me apoiaram durante esse percurso: à meus pais Roberto e Francisca Sarmento, pela confiança depositada em mim, pelo constante incentivo; aos meus amigos e colegas de mestrado, agradeço pelas sugestões, apoio e estímulo.

À Suely Leal, minha orientadora, agradeço por ter me acolhido, me apoiado e por me conduzir nesta jornada de aprendizado e pesquisa, compartilhando o seu conhecimento. Agradeço pela oportunidade de participar de importantes pesquisas acadêmicas neste período, coordenadas por ela, que complementaram o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores do MDU, agradeço por partilharem comigo o conhecimento em sala de aula, pelo aprendizado por eles proporcionado e pela contribuição para a minha formação durante o período do mestrado.

Agradeço aos companheiros de pesquisa do NUGEPP (Núcleo de Gestão Urbana e Políticas Públicas), aos professores: Norma Lacerda, Nona Maia, Sílvio Zancheti, Ronaldo Campos, Fabiano Diniz, pelas instigantes discussões em grupo, e por suas orientações que me proporcionaram novos olhares sobre a cidade.

A CAPES, pelo apoio financeiro da bolsa de estudos vinculada à Prof. Suely Leal, e ao Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE).

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo avaliar as implicações da Regulação Urbanística na Ordenamento e Produção do Espaço Urbano, tendo como objeto um estudo analítico sobre as consequências da aplicação dos instrumentos normativos da Lei Municipal Nº 16.176/96 no Bairro de Boa Viagem, em Recife, PE. A dissertação está apoiada em um referencial teórico sobre o Papel do Estado na Regulação do Espaço Urbano, a Função Urbanística da Legislação, os Instrumentos de Regulação Urbana no Brasil no Marco da Constituição Federal de 1988 e a regulação urbana estatal e as suas reformulações a partir do Estatuto da Cidade. O campo empírico centra-se na avaliação dos impactos da Lei de Uso e Ocupação do Solo - 16.176/96, no bairro de Boa Viagem, verificando como a ação do mercado imobiliário se vincula aos parâmetros urbanísticos, na forma como foram aplicados. Analisa-se, também, a influência desses atores - poder público e instituições privadas ligadas ao mercado da construção civil, seus interesses e as consequências para a transformação da paisagem urbana na qual foram aplicadas.

Palavras-chave: Legislação. Transformação Urbana. Adensamento. Verticalização.

ABSTRACT

The research presented here aims to evaluate the implications of urbanistic regulation in the ordering and production of urban space, and has as object of study an analytic study about the consequences of the application of the normative instruments of Municipal Law number 16.176/96 in the Boa Viagem district burrough, in Recife, Pernambuco. This thesis is supported by a theoretical background concerning the role of the State in the regulation of urban space, the urbanistic function of legislation, the instruments for urban regulation in the 1988 Federal Constitution, and the State-sponsored urban regulation and its reformulation after the passing of the "Estatuto da Cidade". The empirical portion focuses on the evalution of the impacts of the "Use and Occupation of Land Law" in Boa Viagem, by analyzing how the dynamics of the real estate market are linked to urbanistic parameters, in the manner in which they have been applied. An analysis is also conducted on the influence os this parties -- the State and private institutions related to the construction business, and on their interests and the consequences of such influences and interests, more specifically, how they have influenced the transformation of the urban landscape.

Keywords: Legislation. Urban Transformation. Increasing Urban Density. Verticalization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de zoneamento da Lei Nº 7.427/61.	33
Figura 2 – Shopping Recife.	35
Figura 3 – Mapa de zoneamento da Lei Nº 14.511/83.	37
Figura 4 – Mapa das áreas pobres do Recife.	38
Figura 5 – Lei Nº 16.176/96. Unidades Urbanas.	43
Figura 6 – Lei Nº 16.176/96. Zonas de Urbanização.	44
Figura 7 – Lei Nº 16.176/96. Zonas de Diretrizes Especiais.	45
Figura 8 – Mapa de Zoneamento do bairro de Boa Viagem. Lei Nº 16.176/97.	57
Figura 9 – Perspectiva do Evolucion Shopping Park.	58
Figura 10 – Lei Nº 17.511/2008. Macrozoneamento.	66
Figura 11 – Lei Nº 17.511/2008. Zoneamento.	67
Figura 12 – Lei Nº 17.511/2008. Zonas de Diretrizes Especiais.	68
Figura 13 – Lei Nº 17.511/2008. Setor de Sustentabilidade Ambiental.	69
Figura 14 – Avenida Boa Viagem nos anos 1960.	73
Figura 15 – Nova Centralidade do entorno do Shopping Recife.	78
Figura 16 – Ocupação das edificações entre 1980 e 1990.	80
Figura 17 – Ocupação da malha urbana entre 1980 e 1990.	81
Figura 18 – Ocupação das edificações em Boa Viagem entre 1991 e 2000.	89
Figura 19 – Ocupação da malha urbana entre 1991 e 2000.	90
Figura 20 – Ocupação das edificações em Boa Viagem entre 2001 e 2010.	95
Figura 21 – Ocupação da malha urbana entre 2001 e 2010.	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Variação no gabarito construtivo por período (1980 a 2008).	84
Gráfico 2 – Verticalização no bairro de Boa Viagem (1980 a 2008).	87
Gráfico 3 – Verticalização no bairro do Pina (1980 a 2008).	96

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 – Coeficientes de utilização estabelecidos por zona.	62
---------------------------------------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – As Zonas Residenciais pertencentes ao bairro.	40
Tabela 2 – Índices construtivos no Recife, 1996.	46
Tabela 3 – Participação dos conselheiros e suplentes nas reuniões do CDU.	50
Tabela 4 – Parâmetros urbanísticos. Lei Nº 16.176/96	82
Tabela 5 – Construção de habitações por ano.	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIH	Associação Brasileira da Indústria Hoteleira
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ADEMI	Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco
ARRUAR	Assessoria de Urbanização Popular
ASBEA	Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
COHAB/PE	Companhia de Habitação Popular de Pernambuco
CORECON/PE	Conselho Regional de Economia de Pernambuco
COS	Coeficiente de Ocupação do Solo
CREA/PE	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CUT/PE	Central Única dos Trabalhadores de Pernambuco
EMPREL	Empresa Municipal de Processamento de Dados
FEMEB	Federação dos Bairros da Região Metropolitana do Recife
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FIEPE	Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco
FIJ	Federação Ibura Jordão
FPP	Fórum Permanente do PREZEIS
LOMR	Lei Orgânica do Município do Recife
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
OAB/PE	Ordem dos Advogados do Brasil/ Pernambuco
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PDCR	Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife

PDU	Plano Diretor de Urbanismo
POS	Plano de Ocupação do Solo
PSUOS	Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo
RPA	Região Político-Administrativa
SAEPE	Sindicato dos Arquitetos do Estado de Pernambuco
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
ZDE	Zonas de Diretrizes Específicas
ZEA	Zonas Especiais de Aeroportos
ZEAlS	Zonas Especiais de Atividades Industriais
ZECM	Zonas Especiais de Centro Metroviário
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPA	Zona Especial de Proteção Ambiental
ZUM	Zona de Urbanização de Morros
ZUP	Zona de Urbanização Preferencial
ZUR	Zona de Urbanização Restrita

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1. LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E MORFOLOGIA URBANA	19
1.1 A Função Urbanística e a Legislação Urbana no Brasil	19
1.2 O Papel do Estado na Regulação do Espaço Urbano	21
1.3 Os Instrumentos de Regulação Urbana no Brasil no Marco da Constituição de 1988	24
CAPÍTULO 2. A LEGISLAÇÃO URBANA NO RECIFE	31
2.1 Antecedentes: As Leis Municipais Nº 7.427/1961 e Nº 14.511/1983	31
2.2 A Lei de Uso e Ocupação do Solo Nº 16.176 / 1996	40
2.2.1 Agentes e Atores Responsáveis pela Elaboração e Aplicação da LUOS ...	47
2.2.2 Diretrizes Propostas para o Uso e Ocupação do Solo	51
2.2.3 Lei Municipal Nº 17.511/2008 - Plano Diretor	60
CAPÍTULO 3. IMPLICAÇÕES DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA EM BOA VIAGEM	70
3.1 A Ocupação Urbana do Bairro de Boa Viagem: Histórico e Trajetória	70
3.2 Efeitos dos Instrumentos Normativos na Configuração do Uso e Ocupação do Solo: Verticalização e Adensamento	82
CONCLUSÕES	98
REFERÊNCIAS	101

INTRODUÇÃO

As cidades, notadamente o Recife, têm passado, nos últimos anos do século passado e início deste, por uma acelerada transformação e o surgimento de uma nova configuração espacial, ocasionada por diversos fatores. Entre eles, destaca-se o processo de verticalização em grande escala, consequência do crescimento da especulação imobiliária, mediante a importância atribuída à propriedade do solo urbano, como um meio de acumulação do capital. Isso gera a ampliação nos investimentos privados na apropriação do solo urbano, visando a aquisição de novas glebas de terra com o objetivo de incentivar a construção de empreendimentos, criando assim, novos espaços destinados ao uso particular e o consequente adensamento das cidades (Fenômeno associado ao crescimento populacional das cidades, que resulta no uso intensivo do espaço urbano)

A intensificação da verticalização e o adensamento passaram a ser, uma característica comum às grandes metrópoles brasileiras, nas últimas décadas, tornando-se uma preocupação dos estudiosos em planejamento urbano.

A observação de que o espaço urbano do Recife tem passado por transformações morfológicas traz o interesse pela pesquisa. A priori, admite-se que este processo é causado pela imposição dos instrumentos contidos nas sucessivas legislações urbanísticas, que são aplicadas no solo urbano, a partir de mercados distintos (formal e informal), assim como da atuação de agentes (internos e externos) integrados no processo de (re)produção do espaço. Admite-se que, na cidade do Recife, o processo de verticalização tem sido induzido pelo modelo de regulação urbanística estatal que, por intermédio da legislação propõe parâmetros que favorecem a oferta imobiliária destinada à população de média e alta renda. A construção de edifícios luxuosos tendo como "grife" - Condomínios Verticais - visando atender a clientela mais abastada criou espaços verticalizados e adensados que, a partir do início desta década, se concentraram em áreas nobres da cidade do Recife, em locais onde há infraestrutura urbana, implantada pelo poder público e, portanto, mais valorizados. Este fenômeno acontece de modo similar em outras cidades brasileiras, ocasionando a concentração desse tipo de empreendimento, voltado à classe de maior poder aquisitivo, em áreas caracterizadas como aquelas

mais valorizadas e dotadas dos melhores equipamentos públicos.

Situado na Zona Sul do Município do Recife, o bairro de Boa Viagem encontra-se, hoje, em progressiva ocupação, e passou por uma sucessão de legislações urbanísticas, aplicadas em seu território, que implicaram na sua transformação urbana. O bairro está quase que completamente tomado por edificações de grande porte, em sua maioria verticalizadas, que seguiram os parâmetros e índices de potencial construtivo máximos, conforme estipulado pela legislação em vigor. Hoje o bairro vive o limite de seu adensamento. Como consequência, o mercado imobiliário nesta região encontra-se em fase de saturação, ou seja, em um estágio de muita procura e escassa oferta de áreas livres para construção de novos empreendimentos nos poucos terrenos vazios ou com edificações que ainda possam viabilizar a troca por área construída nas áreas ditas como nobres.

Essa escassez de áreas livres levou a algumas edificações do bairro, em formato "caixão"¹, ao longo do tempo, a sua demolição e substituição por novos imóveis, com muitos pavimentos, adensando, mais ainda, o espaço, e configurando uma nova ocupação das quadras. Durante esse processo de adensamento do bairro de Boa Viagem, investidores, proprietários de glebas e incorporadoras, têm sido beneficiados pelas legislações vigentes, particularmente pela Lei Nº 16.176/96, em vigor desde 1996. Estes atores, muitas vezes, assumem o papel de gestores do espaço urbano delegado ao município, intervindo significativamente na conformação e na ocupação urbana do bairro e da cidade.

Uma das tendências decorrentes dessa quase saturação é o deslocamento de novos empreendimentos para áreas que sofreram processo de degradação ou abandono, como o Centro Expandido do Recife, que corresponde a Região Político-administrativa 01 – RPA 1 e os bairros que fazem limite com as áreas de maior valor imobiliário e já providos de infraestrutura urbana. Esse processo atinge, também, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS que se encontram dentro ou às margens dessas áreas propícias a expansão urbana, de acordo com os interesses desses atores.

1 Prédios tipo “caixão” são edificações onde o térreo é ocupado por uma subunidade e possui, no máximo 4 pavimentos.

As legislações urbanísticas sequencialmente aplicadas na cidade, nem sempre foram conduzidas para o interesse público, em face da falta de parâmetros que assegurassem um apropriado uso da área pública pela população. Normativas essas, ausentes nos instrumentos legais dispostos no corpo da LUOS. Com a verticalização das edificações e o consequente adensamento dos pavimentos de uso comum ocupando a maior parte dos lotes nas quadras, as diversas infraestruturas urbanas, os equipamentos de iluminação pública, de abastecimento, esgotamento sanitário, drenagem, lazer e sistema viário tornaram-se obsoletos e insuficientes para atender às demandas de uma população cada vez maior e dependente dos serviços públicos.

A realização da presente pesquisa se justifica pela importância de avaliar as transformações urbanas ocorridas no bairro de Boa Viagem como produto das legislações urbanísticas aplicadas à área a partir da segunda metade do século XX. De modo que, a análise do aspecto legal da produção do espaço desse território deve conduzir a um melhor entendimento das limitações dos instrumentos de controle urbano e no que se refere à construção de um projeto desejado de cidade e ao aprimoramento desses instrumentos.

A escolha do bairro de Boa Viagem é justificada por sua ocupação urbana conter elementos arquitetônicos dos diferentes períodos, resultantes das Leis de Parcelamento; Código de Urbanismo e Obras, Lei Nº 7.427/1961; Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Nº 14.511/1983; Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Nº 16.167/1996 e do Plano Diretor da Cidade do Recife, Lei Nº 17.511/2008; justifica-se, também, por ser, ao longo dos últimos vinte anos, resultado de uma constante especulação, movida por sua inserção em uma zona que permite e incentiva um elevado potencial construtivo em seu território, a ZUP 1 - Zona de Urbanização Preferencial 1, divisão territorial do município estabelecida pela Lei Nº 16.176/96. A área tornou-se viável e, portanto, de interesse para a implantação de vários empreendimentos imobiliários, em um nível quantitativo tão elevado, que trouxe como uma das consequências a precariedade de infraestrutura urbana, incapaz de suprir e acompanhar o ritmo do seu crescimento e da já consolidada ocupação.

Foi criada, portanto uma oportunidade de investimento para os atores da iniciativa privada voltados aos diversos segmentos da especulação imobiliária,

favorecidos por seus instrumentos normativos, previstos na Lei Nº 16.176/96. Também ocasionam a ocupação desse território, importantes equipamentos, geradores de comércio e serviço, promovidos, ainda no período de vigência da Lei Nº 14.511/83, legislação antecessora, como é o caso da nova centralidade criada a partir do Shopping Recife, que proporcionou em seu entorno um novo tipo de ocupação, mais vertical e composto por habitações multifamiliares e edifícios de uso comercial, empresarial e de serviços, em substituição as habitações unifamiliares e as galerias e demais equipamentos comerciais e de serviços, que foram construídos entre os anos 1960 à 1980.

O presente trabalho pretende analisar a transformação urbana ocorrida no bairro de Boa Viagem, por se tratar de uma paisagem natural rarefeita e horizontal que se converteu em uma paisagem urbana densa e vertical após uma sequência de episódios históricos e de legislações urbanísticas, com pressupostos teóricos e parâmetros urbanísticos próprios, que promoveram sua verticalização ao longo dos últimos 60 anos da sua história urbana.

Assim sendo, cabe questionar: os instrumentos legais de ordenamento do território aplicados ao bairro de Boa Viagem foram apropriados ao seu desenvolvimento espacial? Em que medida foram responsáveis pela forma urbana densa e vertical e pelo desequilíbrio na funcionalidade das infraestruturas urbanas do bairro?

Compreender a atual forma urbana de Boa Viagem e seus instrumentos de regulação significa entender as relações entre legislação urbana e projeto de cidade. As legislações urbanísticas são uma forma particular de projeto, isto é, de desígnio (MEDINA, 1996, p.18). Esses instrumentos visam facilitar ou restringir a ocupação do espaço e orientar a construção de uma forma desejável para a cidade; são guias normativos para as formas edilícias e urbanas, mas nem sempre exercem a função apropriada para o ordenamento e equilíbrio socioespacial.

O objetivo geral desta dissertação é avaliar as implicações da Regulação Urbanística no Ordenamento do Espaço Urbano tendo como objeto um estudo analítico sobre as consequências da aplicação dos instrumentos normativos da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife, LUOS, (Lei Municipal Nº

16.176/96) no bairro de Boa Viagem, verificando se os instrumentos de ordenamento do território, nela contemplados, foram concebidos e aplicados de modo a permitir o crescimento harmônico ou não, do seu território e em que medida foram responsáveis pela forma urbana densa e vertical e pelo desequilíbrio no desempenho das estruturas urbanas ocorrido no bairro.

Os objetivos específicos são:

- i) pesquisar a evolução do crescimento da produção arquitetônica do espaço urbano no período de vigência da LUOS;
- ii) comparar as legislações urbanísticas da cidade do Recife: Lei Nº 14.511/1983, que antecede a Lei Nº 16.176/1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife e o Plano Diretor do Recife, Lei Nº 17.511 de 2008 que, por falta de parâmetros legais mais definidos, não pode substituir a LUOS;
- iii) analisar como os instrumentos normativos da LUOS contribuíram para a produção da atual configuração do espaço urbano do bairro de Boa Viagem.

Os procedimentos metodológicos utilizados para este trabalho foram iniciados com levantamentos bibliográficos relacionados à legislação urbanística aplicada à cidade moderna e outras referências visando o entendimento do papel da legislação urbanística no ordenamento e produção do espaço urbano. Em seguida, foi desenvolvido o histórico da urbanização do bairro de Boa Viagem, e analisadas e comparadas as legislações da cidade do Recife, como a Lei Nº 14.511/1983, a Lei Nº 16.176/1996 e o Plano Diretor do Recife, Lei Nº 17.511/2008. Dando continuidade, foram examinadas as atas de reuniões do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife (CDU), desde a sua instalação em 21 de novembro de 1994. Nas atas foram identificadas a sua composição (conselheiros), as propostas para enriquecimento e aperfeiçoamento da legislação que entraria em vigor, e examinados os interesses e conflitos relativos as propostas da Lei Municipal Nº 16.176 de 09/04/1996.

O estudo analítico das últimas legislações urbanísticas da cidade do Recife foi desenvolvido em quatro níveis que se referem: primeiro, descrição das leis; segundo, sua aplicação no território em estudo; terceiro, as mudanças ocorridas

ao longo da sua vigência e, por último, a ocupação urbana resultante da sua aplicação.

A dissertação está fundamentada em um referencial teórico sobre, o Papel do Estado na Regulação do Espaço Urbano; em uma abordagem dos Instrumentos de Legislação Urbana no Brasil no Marco da Constituição de 1988, com foco nas suas reformulações a partir do Estatuto da Cidade e na Função Urbanística e a Legislação Urbana no Brasil. O campo empírico centra-se na avaliação sobre os impactos da Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei Nº 16.176/96, daqui para frente referida somente como LUOS, no bairro de Boa Viagem, verificando como a ação do mercado imobiliário se vincula aos parâmetros urbanísticos na forma como foram concebidos e aplicados e nas consequências no ordenamento do espaço urbano em estudo e na sua transformação.

Além da presente Introdução, esta dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro apresenta o Referencial Teórico relativo à temática do objeto de estudo debruçando-se em uma reflexão sobre o Papel do Estado na Regulação do Espaço Urbano; na discussão sobre os Instrumentos de Regulação Urbana no Brasil no marco da Constituição de 1988 e a Função Urbanística da Legislação Urbana no Brasil. O Capítulo 2 se reporta à Legislação Urbana em Recife, seus antecedentes: a Lei Municipal Nº 14.511/1983; a Lei de Uso e Ocupação do Solo em vigor (Nº 16.176/1996); Lei Municipal Nº 17.511/2008 (Plano Diretor). O terceiro capítulo volta-se para o estudo empírico propriamente dito, verificando quais as implicações da Regulação Urbanística no Bairro de Boa Viagem. Para tanto, definiu-se o Referencial Metodológico; em seguida, foi construída uma pequena síntese sobre a Ocupação Urbana do Bairro de Boa Viagem: Histórico e Trajetória e a análise dos Efeitos dos Instrumentos Normativos na Configuração do Uso e Ocupação do Solo: Verticalização e Adensamento, em particular a influência do Mercado Imobiliário: Nas Conclusões são debatidos os resultados da Aplicação da Lei Nº 16.176/96 no Ordenamento do Espaço Urbano indicando-se conflitos de governança entre o Estado e mercado; a ambiguidade dos parâmetros e índices urbanísticos e o espaço urbano e a apropriação desigual deles derivados.

CAPÍTULO 1. A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E A MORFOLOGIA URBANA

Este capítulo trata do papel da legislação urbanística na conformação do espaço. Considerando que cabe ao Estado o papel de elaborar a legislação, o primeiro item trata do papel do Estado na regulação do espaço urbano, através dessa legislação. O segundo item versa sobre os novos instrumentos para a política urbana, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001. O terceiro item aborda a função urbanística da legislação, apresentando um breve histórico da legislação urbana no Brasil.

1.1 A Função Urbanística e a Legislação Urbana no Brasil

Na procura por um olhar prático sobre o controle legal do espaço urbano, faz-se uma avaliação de um conjunto de leis com um viés político, que nem sempre é muito explícito, pois as políticas normativas tornam-se muitas vezes complexas e de difícil entendimento, uma vez que as mesmas não ficam muito claras quanto as suas reais intenções quando se trata de seus instrumentos normativos. E o papel do Estado como agente normativo, é a importância na questão do zoneamento, diferenciando as suas ações nas áreas formais e informais da cidade.

O papel municipal de regulação urbana após a Constituição de 1988 e os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade que deveriam ser aplicados as normativas municipais para garantir, entre outras atribuições, a função social da terra delegada ao poder municipal, ainda é muito incipiente, principalmente quando posta em prática, visto que os instrumentos legais aplicados no espaço urbano ainda não os contemplam de forma efetiva.

Cabe então ao poder municipal deliberar as condições de uso e ocupação do solo urbano por meio dos parâmetros urbanísticos legais que irão determinar o tipo de uso e que será pré-estabelecido para os determinados setores do município, gerando assim uma relação mais direta com a vida da cidade que ele irá normatizar. É, portanto de responsabilidade do poder municipal, por sua relação de proximidade com esses instrumentos legais, a encargo de legislar sobre o uso e ocupação do solo urbano.

É importante esclarecer também que a questão fundiária não é uma questão urbanística, contudo, faz interface com a mesma. A questão urbanística e a regulamentação urbanística são de competência do Município, enquanto a matéria da questão fundiária é de competência do Governo Federal, cabendo a ele a função de normatizar sobre as questões relacionadas a propriedade fundiária, embora a mesma tenha interconexão com o objeto de estudo por meio do controle legal do espaço urbano através de instrumentos normativos que determinam o ordenamento do espaço urbano.

Torna-se, entretanto relevante discutir sobre como a questão fundiária exerce influência sobre a legislação municipal. Quais as condições impostas para se formalizar ou não determinados espaços urbanos dentro da cidade. E como essa relação de posse acaba interferindo na urbanística, indicando quais áreas urbanas são passíveis de um zoneamento especial, a exemplo das ZEIS, e de acordo com a postura do poder público, acatando ou não as intervenções do mercado imobiliário e qual deveria ser o papel do estado dentro dessa negociação, acatando ou não as interferências dos atores ligados a construção civil.

O planeamento urbanístico, como afirma Silva (2012), é um processo técnico apropriado para modificar uma realidade existente com objetivos previamente estabelecidos, com o intuito de adequar determinado espaço de uma cidade em atender uma demanda a uma nova realidade que se consolidou ou vai se consolidar numa determinada área da cidade. Para tanto, faz-se necessário, mediante determinação jurídica, um plano pelo meio do qual se instrumentaliza o processo de planejamento para o uso e ocupação do solo de determinada região da cidade.

Silva (2012) alega que nesse processo o planejamento tornou-se um instrumento de cunho jurídico, através do qual o poder público efetua as mudanças imperativas ao desenvolvimento socioeconômico da cidade. O planejamento, anteriormente, uma função de caráter técnico, passa a ser um instrumento de caráter jurídico, tendo em vista que o mesmo passa por trâmites legais, tanto no período da aprovação dos seus instrumentos normativos, como também, no instante de se fazer cumprir com as suas normativas estabelecidas após a sua anuência. Essa entidade técnica torna-se convencionalmente de cunho jurídico. Entretanto,

não perde suas características técnicas que se fortalecem por meio da Constituição de 1988 quando é delegada ao poder municipal a competência para protagonizar a criação do planejamento urbano e dos planos urbanísticos da cidade.

A função urbanística do Município abordado por Silva (2012) de maneira mais concreta e assertiva acontece a nível municipal, onde se originaram os planos de desenvolvimento urbano na forma dos planos diretores, estabelecendo normas legais para o desenvolvimento dos centros urbanos, com a participação de técnicos do poder público e por meio da criação de instrumentos jurídicos voltados a regulação urbanística na produção do espaço urbano.

1.2 O Papel do Estado na Regulação do Espaço Urbano

O espaço urbano é sujeito à ação de diversos atores e relações sociais. Corrêa (1989, 2012) estabelece uma tipologia de agentes sociais da produção do espaço composta por cinco tipos ideais: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Esta pesquisa centra-se na regulação urbanística como fator básico na produção do espaço urbano; portanto exige que se trate do Estado e o seu papel nesse processo.

O Estado exerce inúmeros papéis na produção do espaço, segundo Samson (1980) *apud* Corrêa (2012, p.45): (i) estabelece o marco jurídico, que é o objeto desta dissertação; (ii) taxa a propriedade fundiária, que irá ser responsável pela diferenciação social do espaço urbano; (iii) produz as condições de produção para outros agentes sociais (infraestrutura, de uma maneira geral); (iv) controla o mercado fundiário (tornando-se, por vezes, proprietário de glebas); (v) torna-se promotor imobiliário (na execução da política habitacional, por exemplo); torna-se produtor industrial, por meio da implantação de unidades fabris.

O marco jurídico, composto pela legislação urbanística, é um dos responsáveis pela conformação espacial da cidade. Mais além do que produzir formas de apropriação do espaço, permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras do poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania

diretamente correspondente ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. O zoneamento, instrumento principal que compõe essa legislação, já foi bastante criticado. Maricato (2001), conclui que:

- 1) ela (a legislação) está bastante descaracterizada com grande parte das edificações e seu uso, fora da lei; 2) dificulta a ampliação do mercado privado: em direção as camadas de mais baixa renda; 3) desconsidera a questão ambiental; 4) é de difícil compreensão e aplicação; 5) ignora as potencialidades dadas pelos arranjos informais ou locais; e, finalmente, 6) contribui com a segregação e a ilegalidade (MARICATO, 2001, p.114).

A autora lembra que essas críticas trazem como tendência a dispensar esse instrumento de planejamento e até o próprio planejamento, do que ela discorda, lembrando a necessidade do zoneamento, como uma forma de ampliação do direito à cidade e não como instrumento que possibilita a diferenciação espacial e a segregação.

Souza (2002) mostra a importância que assumiu o instrumento de zoneamento no planejamento, como se este resumisse na ação de dividir o espaço urbano por usos. O autor expõe brevemente, o surgimento desse instrumento, no planejamento, principalmente nos Estados Unidos, onde foi utilizado como forma de excluir usos e grupos sociais de determinadas localidades.

Mais marcado que a Europa por desigualdades sociais, em larga medida associadas à problemática da discriminação étnica, os EUA viram prosperar a utilização do zoneamento como meio de exclusão social particularmente intensa (SOUZA, 2002, p.252).

O autor afirma ainda, que o zoneamento, tal como utilizado, tanto nos Estados Unidos, como na Europa, se consolidou no Urbanismo Modernista, que tem como princípio a separação rígida de usos, embora já se manifestasse anteriormente, como forma de atacar, por exemplo, a insalubridade dos espaços urbanos, inseridos no contexto do discurso higienista. Caracteriza-se, assim, o zoneamento funcionalista, ou seja, a divisão do espaço por funções. À semelhança de Maricato (2001), Souza (2002) afirma que “o caráter 'funcionalista' do zoneamento convencional incorpora e acoberta a sua dimensão socialmente excludente e conservadora a qual pode ser menos ou mais forte ou explícita” (p.256) e “um zoneamento de uso do solo não precisa ter conteúdo elitista ou excludente,

nem precisa ser rígido quanto à separação de usos" (p.259). Segundo ele, o instrumento deve ser criticado na sua versão elitista e conservadora, mas é importante como controle de usos e densidades e sua relação com a saturação das infraestruturas. Nesse sentido, deve-se estabelecer um zoneamento de prioridades ou includentes, em que sejam definidas áreas com intensidades de usos diferentes, que regule a localização de usos de incômodos, e definam áreas de proteção ambiental e de interesse social.

O Estado tem, como agente regulador, o papel de agente protagonista na organização do espaço urbano, pois tem a responsabilidade de garantir, nas três esferas federativas, o dever de fazer cumprir as leis por ele criadas em prol do "bem comum" da população que habita as cidades. No entanto, a função do Estado na produção do espaço também está relacionada ao processo de acumulação urbana capitalista, através da qual são favorecidos os interesses do mercado, que se coadunam com o papel hegemônico do poder econômico e os segmentos por ele representados. Esta função é exercida por intermédio dos instrumentos de ordem legal para a regulação do espaço urbano. Conforme salienta Somekh (2014), no caso brasileiro, uma dessas funções se reporta a sua intervenção na regulação da terra e sua valorização fundiária,

[...] devido ao papel central que a terra assume na economia brasileira e o fato de não existir uma classe de proprietários fundiários isolados dos processos econômicos, o Estado, por meio da redução dos coeficientes de aproveitamento, produz uma escassez artificial de terra, que incrementa o processo de valorização fundiária e favorece uma parcela do capital, porém de forma improdutiva (SOMEKH, 2014, p.19).

A cidade, desde a sua origem, exerceu um papel de destaque, se não dominante, revelou, de diversas formas, uma infinidade de significados utilitários e simbólicos, ligados a uma ordem geométrica e arquitetônica, modelando e transformando o cenário urbano em que se insere.

Com a necessidade de legitimação e das transformações urbanas promovidas pelo homem, surgiu toda uma estrutura jurídica que, tanto no domínio do privado como do público, procurou se impor, como forma de revestimento de uma racionalização do espaço urbano, na maioria das vezes incompreendida, distorcida ou simplesmente desconsiderada por vontade dos que dela se fizeram

protagonistas.

A legislação urbana desempenha uma expressiva influência na configuração da cidade e nas edificações que nela foram erguidas ao longo do tempo. Segundo Rolnik (2003), a história das nossas cidades está marcada através dos eventos que atuam sobre a nossa tradição cultural. Seja por meio de nossa história social, representada pela inércia de nossos edifícios e reflexo da nossa forma de ocupação, bem como pelo costume cotidiano da nossa forma de morar.

Em todos esses percursos [...] está presente, invisível e silenciosa uma teia poderosa: a legalidade urbana, ou seja, o conjunto de leis, decretos e normas urbanísticas e de construção que regulam a produção do espaço na cidade.

Mais além do que produzir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras do poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondente ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final (ROLNIK, 2003, p.13).

A par dessas citações, observa-se que a legislação urbanística estabelece uma espécie de padrão da cidade ideal ou desejável, embora a realidade se apresente de maneira diversa. Quer dizer, nas cidades brasileiras e, no caso em estudo, o Recife, a lei atinge somente uma pequena porção do espaço construído, aquele espaço ocupado pela população que pode pagar pelos espaços que são valorizados pela própria lei, ao estabelecer coeficientes de utilização diferenciados, que permitem uma maior recuperação do investimento privado.

1.3 Os Instrumentos de Regulação Urbana no Brasil no Marco da Constituição de 1988

Historicamente, o papel do Estado brasileiro na regulação da propriedade, foi de omissão e caracterizada por legislações de caráter elitista. Em relação à política urbana, sua ação se procedeu por meio de políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, a partir de uma distribuição seletiva dos investimentos públicos, o que veio a contribuir para ampliação das desigualdades socioeconômicas, diminuindo as possibilidades de acesso ao solo urbano e à

moradia para a população de baixa renda e para o acirramento dos conflitos fundiários e as situações de violação do direito à moradia e à cidade.

As lutas travadas pelos diversos segmentos sociais em prol da reforma urbana (organizações e fóruns políticos e acadêmicos), na década de 1980 resultaram na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que culminou com a elaboração da Emenda Popular, entregue à Assembleia Constituinte, com um arcabouço de instrumentos de planejamento e gestão para a reforma urbana.

A pressão popular trouxe como consequência, um capítulo específico voltado para política urbana no Brasil, na Constituição Federal de 1988, que prevê instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183)². Para implantar os princípios constitucionais da política urbana seria necessária a criação de uma legislação de âmbito nacional – a Lei de Diretrizes Gerais em Matéria de Política Urbana, que regulamentasse e orientasse as ações dos governos municipais nessa matéria, visando, inclusive, a elaboração obrigatória de planos diretores para as cidades acima de 20 mil habitantes. Esta lei, ao ser promulgada, seria o Estatuto da Cidade.

O período de negociação que antecedeu a criação do projeto de lei do Estatuto da Cidade foi bastante longo e coincidiu com um movimento de renovação de práticas de planejamento local no país. Esse projeto de lei (Projeto de Lei Nº 5.788/90) foi finalmente aprovado em julho de 2001, entrando em vigência a partir de 10 de outubro desse mesmo ano.

A Lei Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade veio delegar aos municípios a incumbência de aplicar às cidades os instrumentos ali delimitados, para intervir sobre os seus territórios. De acordo com Rolnik (2001):

As inovações contidas no Estatuto da Cidade situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos urbanísticos voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e

² O Art. 182 tem por objetivo ordenar o desenvolvimento ideal das funções da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. O Art. 183 expõe sobre a aquisição do habitante, de sua área urbana de até 250 m², usadas por cinco anos ininterruptos para sua moradia ou de sua família.

ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a aplicação de possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 2001, p.5).

A integração entre regulação urbana e a lógica da formação de preços do mercado imobiliário, é enfrentada por meio de dispositivos que procuram reprimir a retenção dos agentes especulativos de lotes e de instrumentos que determinam a segregação entre o direito à propriedade e o verdadeiro potencial construtivo dos mesmos, atribuídos pela legislação urbana (ROLNIK, 2001).

Dentre os instrumentos de combate a especulação imobiliária, contidos no Estatuto da Cidade, se evidencia o IPTU Progressivo que visa o controle de estoque por parte de proprietários de terrenos vazios e subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura urbana, e a Edificação e Parcelamento Compulsórios, de acordo com as determinações previstas no Plano Diretor, em vigor no município, como forma de coibir e limitar o engessamento de lotes com potencial construtivo em áreas nobres ou em processo de expansão imobiliária, aguardando atingir um valor de mercado ainda mais alto para ser explorado ao máximo (ROLNIK, 2001).

Como consequência desse adensamento e expansão horizontal dos lotes nas áreas edificadas, nas cidades de grande porte e, até algumas, de médio porte, a população é obrigada a percorrer longas distâncias para locais aonde se concentram as áreas de trabalho, comércio/serviço, consumo e desenvolvimento humano, o que ocasiona, não só desperdício de tempo com o transporte entre a residência e o local de trabalho, como também, saturação da infraestrutura viária. Quanto aos instrumentos propostos, relacionados às áreas de restrição construtiva, o Estatuto da Cidade estabelece o Solo Criado e da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que, de acordo com Rolnik (2001)

Ainda no campo dos instrumentos urbanísticos, o Estatuto consagra a ideia do Solo Criado, através da institucionalização do Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. A ideia é muito simples: se as potencialidades dos diferentes terrenos urbanos devem ser distintas em função da política urbana (áreas que em função da infraestrutura instalada devem ser adensadas, áreas que não podem ser intensamente ocupadas por apresentarem alto potencial de risco – de desabamento ou alagamento, por exemplo), não é justo que os proprietários sejam penalizados – ou beneficiados – individualmente por esta condição, que independeu totalmente de

sua ação sobre o terreno. Desta forma separa-se um direito básico, que todos os lotes urbanos devem possuir, dos potenciais definidos pelas políticas urbanas (ROLNIK, 2001, p.6).

Durante o processo de discussão no Congresso Nacional, várias críticas foram levantadas pelos membros opositores ao Estatuto da Cidade que argumentavam serem, seus instrumentos, maneiras para criar mais impostos e o confisco da propriedade privada. Os instrumentos buscavam reverter a realidade de nossas cidades no que se refere à propriedade da terra na mão de poucos, sua valorização comercial imobiliária, consequência de especulação por empreendedores e construtores privados.

Além de denotar uma forma de confisco, essa forma privada de apropriação do solo, pode confirmar a situação de real desigualdade do uso e da posse do solo urbano, característica das cidades brasileiras, que acaba sendo responsável pela implementação de um modelo de urbanismo excludente. Neste processo, áreas pontuais da malha urbana concentram um modelo de cidade bem planejado e desenhado e sempre destinado aos que podem pagar pelo mesmo, o que vai, mais uma vez, em contraponto à função social da cidade, direito assegurado na legislação em vigor.

Para a maior parte da população, cerca de 60% em Recife, resta a ocupação das periferias, glebas e vazios na malha urbana invadidos, encostas e morros e ainda, as margens de córregos e rios. Deste ponto de vista, pode-se afirmar que existe uma exclusão social que transformou o planejamento urbano ao longo das últimas décadas em uma eficiente máquina de produção imobiliária para fins particulares, negando assim o direito a moradia ou ao uso do solo para fins de sobrevivência a maioria dos cidadãos brasileiros. Na opinião de Rolnik (2001)

não reside apenas na regulamentação deste conjunto de instrumentos a importância do Estatuto da Cidade. Na verdade, pela primeira vez em nossa história, temos uma regulação federal para a política urbana que se pratica no país, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrata dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuía para induzir a implementação do modelo proposto!). De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, Os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas,

sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. [...], o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, consistentes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território. [...] O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia - [...]. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade da implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem atualizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção no território (ROLNIK, 2001, p.7).

O Estatuto da Cidade também considera como instrumento legal, o Estudo de Impacto de Vizinhança para os grandes empreendimentos, nos quais a legislação do município identifica como promotores de mudança significativa na vizinhança onde vão ser construídos. Desta forma, obriga o controle por meio da sociedade civil, garantindo assim a ampliação do campo de espaço da cidadania no processo de tomada de decisões sobre o destino urbanístico das cidades.

As Operações Urbanas se constituem em mais um instrumento previsto no Estatuto da Cidade, que, possibilitam o uso e ocupação distinta das demais áreas urbanas, com o objetivo de proporcionar ou incentivar usos que garantam a melhoria de um bairro, área central decadente ou até uma nova área propícia à urbanização, utilizando-se de instrumentos normativos diferentes dos já utilizados nas demais zonas ou setores da cidade. Inclui a participação dos agentes que atuam direta ou indiretamente sobre o meio a ser transformado pela ação da população, moradores, usuários ou investidores e especuladores da iniciativa privada. Para Rolnik (2001)

[...] O Estatuto da Cidade admite a possibilidade de que essas operações ocorram; entretanto, exige que – em cada lei municipal que aprovar uma Operação como esta – devam ser incluídos obrigatoriamente: o programa e projeto básicos para a área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e o estudo de impacto de vizinhança. Com essas medidas se procura evitar que as operações sejam somente “liberações” de índices construtivos para atender interesses particulares, ou simples operações de valorização imobiliária que impliquem expulsão de atividades e moradores de menor renda (ROLNIK, 2001, p.8).

Outro conjunto de instrumentos previsto no Estatuto da Cidade aborda uma questão com um forte viés social. É o que se refere à Regularização Fundiária de áreas ocupadas por assentamentos de baixa renda. Áreas essas onde a população pode ser proveniente do êxodo rural ou vive por meio de atividades de

subsistência, como os que dependem da criação ou pesca de animais marinhos, bem como dos catadores de matéria-prima proveniente da coleta seletiva. Parte desta população se encontra nas Áreas Especiais de Interesse Social – ZEIS, porém a sua grande maioria se localiza em invasões de lotes públicos ou privados, sem nenhuma garantia de posse legal dos mesmos, uma vez que as administrações municipais não se mostram eficazes para sanar esse problema social e a iniciativa privada possui total interesse nessas áreas, muitas vezes, as únicas remanescentes para a implantação de novos empreendimentos nas cidades mais adensadas. De acordo com Rolnik (2001)

[...] embora a urbanização das favelas venha sendo defendida e praticada há décadas, a titularidade definitiva destas áreas para seus verdadeiros moradores vem esbarrando em processos judiciais intermináveis e enormes dificuldades de registro junto aos cartórios. Para enfrentar esta questão, o Estatuto aprovado no Congresso previa a regularização da usucapião (inclusive coletivo) para regularizar posses em terrenos privados, e a concessão do direito real de uso para imóveis públicos ocupados por posseiros. Tanto o usucapião como a concessão só se aplicariam para imóveis até 250 metros quadrados, que sejam a única moradia do ocupante, que se encontra na terra há mais de 5 anos, sem contestação por parte do proprietário legal. Infelizmente, o Presidente, ao sancionar a lei, vetou todos os artigos referentes à concessão, permanecendo apenas o usucapião. Isso quer dizer que as ocupações de imóveis públicos [...] ainda não estão sendo tratadas por lei federal (ROLNIK, 2001, p.8-9).

Segundo Rolnik (2001), muitas cidades brasileiras não esperaram o Estatuto da Cidade para aplicar seus instrumentos. Para a autora, o Estatuto da Cidade:

[...] abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Boa parte dos instrumentos – sobretudo os urbanísticos – depende dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas (ROLNIK, 2001, p.9).

A implementação desses instrumentos legais pode amenizar, quando não solucionar o problema enfrentado pelos grandes centros urbanos brasileiros que convivem diariamente com sua contínua expansão e adensamento construtivo de áreas periféricas do seu território, deixa para trás vazios urbanos subutilizados, quando não abandonados, nas suas áreas centrais, apenas a espera de uma nova

oportunidade de valorização fundiária para ser explorada pelo mercado da construção civil.

No município do Recife esse avanço atualmente chegou a áreas de preservação ambiental, como a Ilha do Zeca, que deixou de ser uma Área de Proteção Ambiental (APA), no braço morto do Rio Capibaribe, para a construção de torres verticais, empreendimentos já em processo de aprovação no Conselho de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Recife (CDU). Vale ainda ressaltar que esses empreendimentos estão próximos a três áreas de ZEIS, a saber: Coque, Coelhos e Caranguejo/Tabaiara, e que disputam seu território com dois novos importantes polos da iniciativa pública e privada, respectivamente, o Polo Jurídico e o Polo Médico.

E tem-se, ainda, a futura ocupação do Cais José Estelita pelo empreendimento Novo Recife, em uma extensa área margeada a leste pela Bacia do Pina, Setor de Sustentabilidade Ambiental 1 (SSA1) do atual Plano Diretor da cidade do Recife. E a oeste pelo Bairro de São José, área de preservação aos cuidados do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), ambos de importância histórica para a paisagem urbana da cidade.

CAPÍTULO 2. A LEGISLAÇÃO URBANA NO RECIFE

Este capítulo trata da legislação urbana do Recife, no que se refere ao uso e ocupação do solo. O primeiro item apresenta os antecedentes à legislação em vigor. Desta forma, são formuladas, brevemente, algumas considerações sobre a Lei Nº 7.427/1961, o Código de Obras e Urbanismo e sobre a Lei Nº 14.511/1983, que antecedeu a Lei Nº 16.176/1996, em vigor, juntamente ao Plano Diretor. O segundo item trata da Lei de Uso e Ocupação do Solo Nº 16.176/1996 e dos agentes e atores responsáveis pela sua elaboração e aplicação, e o terceiro se reporta a Lei Municipal Nº 17.511/2008, o Plano Diretor.

2.1 Antecedentes: As Leis Municipais Nº 7.427/1961 e Nº 14.511/1983

Até o início dos anos de 1980, os parâmetros de uso e ocupação do solo para construção no município do Recife eram estabelecidos pelo Código de Urbanismo e Obras, Lei Municipal 7.427/61. Nesse período, já se observava em Boa Viagem, um bairro de característica predominantemente residencial, com um parcelamento urbano em que seus lotes, quadras e vias públicas se encontram delimitados e consolidados, edificações com um gabarito elevado, chegando a atingir até vinte pavimentos, em acordo com a legislação em vigor. Gabarito esse que já se apresentava próximo ao das primeiras edificações verticais construídas nos anos de 1950.

Neste período, surgem no Recife grandes estruturas de uso misto, típica concepção modernista na cidade vertical, com alta densidade, promovida pelo agrupamento de diversos usos em uma única estrutura física. Localizavam-se, em sua maioria, no centro da cidade, mas alguns investimentos foram também lançados no bairro de Boa Viagem. Pode-se mencionar como marcos do início desse processo de ocupação vertical o Edifício Califórnia, projetado por Acácio Gil Borsoi em 1953 e o Edifício Holiday, projetado por Joaquim Rodrigues em 1957. Esse último com pilotis, destinado ao uso de comércio local e dezessete pavimentos destinados à habitação multifamiliar.

As normas da legislação em vigor garantiam uma altura e um afastamento entre as edificações, o que assegurava a iluminação e a ventilação natural entre as

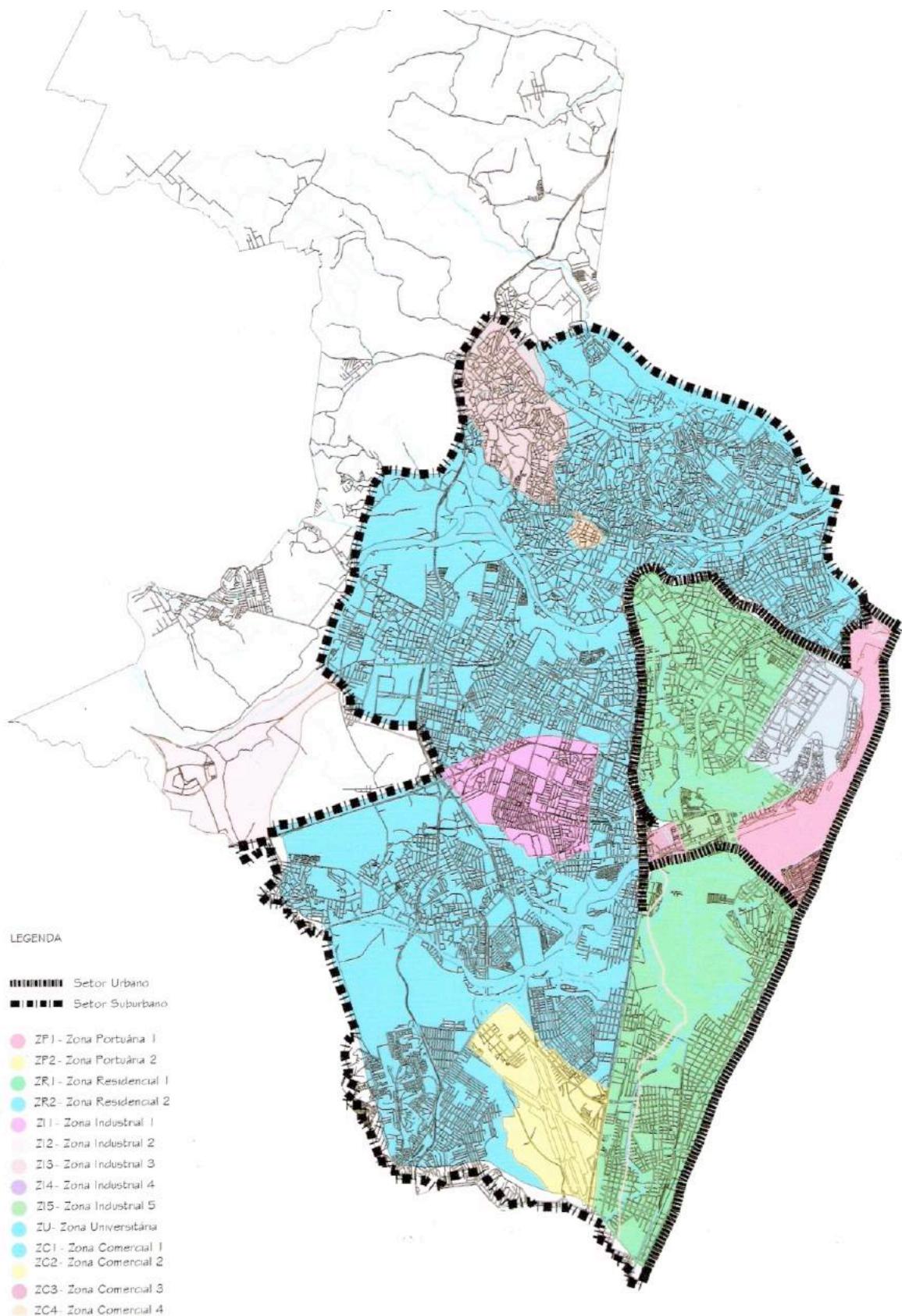
mesmas. Isso, na verdade, decorria do Decreto Lei Nº 2.590/53, que teve a contribuição de Acácio Gil Borsoi, com a colaboração de Antônio Baltar e Delfim Amorim. Estas definiam os parâmetros de ocupação em Boa Viagem e no Pina, com recuos progressivos, cujo objetivo seria propor uma forma de ocupação em que os índices de afastamento e gabarito oferecessem melhor distribuição da edificação no lote, com a finalidade de evitar que as construções fossem coladas, a exemplo do que acontecia na Avenida Guararapes e em outras regiões do Centro Expandido do Recife. Assegurava-se, assim que, por meio da legislação, as novas edificações a serem erguidas no bairro, proporcionassem uma dimensão construtiva satisfatória ao mercado imobiliário da época.

Com a aprovação da Lei Municipal Nº 7.427/1961, acontece uma nova proposta de zoneamento, motivada pela expansão da ocupação da cidade que passa a ser dividida em setor urbano, suburbano e rural. Isto exposto na figura 1 acima. Os bairros do Pina e de Boa Viagem se mantêm com a mesma definição de zona urbana em acordo com o Decreto Lei Nº 2.590/53. É nesse espaço, com uma infraestrutura urbana instalada, que o mercado da construção civil vislumbra, no início da década de 1970, uma área de expansão imobiliária com grande valor monetário.

Os princípios dessa legislação são destinados ao uso habitacional condominial, que era composto por um térreo, a meio pavimento do nível da calçada, que funcionava como o pilotis e área comum, com acessos ao edifício por meio de uma escada central e monumental, diretamente ligada a rua. E no semienterrado, as vagas para estacionamento, normalmente uma por apartamento, e os demais equipamentos de serviço, como a subestação, o quadro de luz, a cisterna e o gerador.

Esse tipo de edificação já ocupava todo o lote no pavimento térreo, com os recuos estabelecidos pela norma nos pavimentos da torre. Essa tipologia se encontra em todo o bairro, mais frequentemente em boa parte dos edifícios próximos a orla. Pode-se citar os edifícios Portinari, Espanha, Oasis, Portugal, Versalles e Jacarandá. Ainda fazia parte desse ambiente em constante transformação, as galerias de bairro que foram implantadas nas avenidas Conselheiro Aguiar e Engenheiro Domingos Ferreira, principais vias de circulação do Boa Viagem.

Figura 1 – Mapa de zoneamento da Lei N° 7.427/61.



Fonte: SOUZA, Maria Ângela. Arquivos, 2016.

Esse novo conjunto arquitetônico, com características predominantemente modernistas, era quase sempre adaptados ao clima local com o uso de elementos de sombreamento e ventilação, como o cobogó, as varandas e as jardineiras. Esses elementos vieram a compor e desenhar, através das suas formas e cores, uma nova paisagem urbana para o bairro de Boa Viagem. O uso de novas tecnologias e o desenvolvimento dos materiais aplicados na construção civil, favorecendo a construção de edifícios mais altos, determinaram um processo de ocupação urbana, dos espaços privados por meio da arquitetura vertical.

Nesse período, houve um aumento significativo nos valores dos lotes para a construção civil e um cenário favorável para a especulação imobiliária impulsionada pela oferta e procura sempre em ascensão. Uma legislação, que por suas normativas já proporciona um alto índice construtivo nos terrenos, aliado ao expressivo número de famílias de classe média e alta que desejava morar próximo a praia (Ver figura 2).

Devido à existência desse mercado potencial de melhor poder aquisitivo, das projeções que indicavam o seu crescimento e da disponibilidade de área para construção de um empreendimento de grande porte, os estudos prévios realizados pelos empreendedores foram unânimes em apontar o Bairro de Boa Viagem, como sendo a localização ideal para a construção do primeiro *Shopping Center*, do Estado de Pernambuco. [...], empreendimento de porte regional, abrangendo uma área de influência que extrapola o mercado local e passa a incluir, além de outros bairros, os municípios vizinhos (PAIVA, 1996, p.106).

Com a construção deste novo centro comercial, o Shopping Recife, inaugurado em 1980, o bairro passa por novas transformações decorrentes da produção de edifícios voltados a outros usos, não mais o habitacional multifamiliar, mas destinados aos setores comercial, empresarial e de serviços, com o objetivo de suprir as novas necessidades de seus moradores bem como de outras regiões da cidade. Estes fatores contribuíram para um novo dinamismo ao mercado de investimentos no setor imobiliário em Boa Viagem. Paiva (1996) aponta que:

Passados quinze anos, o seu entorno apresenta uma tendência cada vez maior à densificação e à diversificação. Em uma área anteriormente ocupada basicamente por favelas e mangues, misturam-se edificações de vários usos, como hotéis, restaurantes, centros empresariais, edifícios comerciais e residenciais, caracterizando a existência de uma nova centralidade na Cidade do Recife (PAIVA, 1996, p.106).

Figura 2 – Shopping Recife.



Fonte: [www.pernambucoarcaico](http://www.pernambucoarcaico.com), 1980. Autor desconhecido.

Atualmente, passados mais de 35 anos, é observado e confirmado no entorno do Shopping Recife, o adensamento nessa área e possuindo ainda espaço para expansão construtiva. Novos empreendimentos surgiram em seu entorno, como uma rede de supermercados, novos edifícios empresariais, conjuntos habitacionais para a população de média e alta renda, edifícios residências multifamiliares, a comunidade existente no entorno do shopping modificou a maioria de suas residências, reformando-as em alvenaria e criando pavimentos superiores, deixando por diversas vezes o pavimento térreo como ponto de comércio e serviço, e o próprio Shopping Recife teve diversas ampliações em sua área construída.

Essa nova dinâmica gera uma defasagem na oferta de espaços de uso público e infraestrutura urbana para atender a crescente demanda de novos usuários que agora não se restringem mais aos moradores, mas é acrescida pelos trabalhadores e usuários dos novos empreendimentos. Assim, as vias de acesso e circulação ao bairro começam a não comportar de forma adequada o crescente fluxo de transeuntes que circulam pelas ruas.

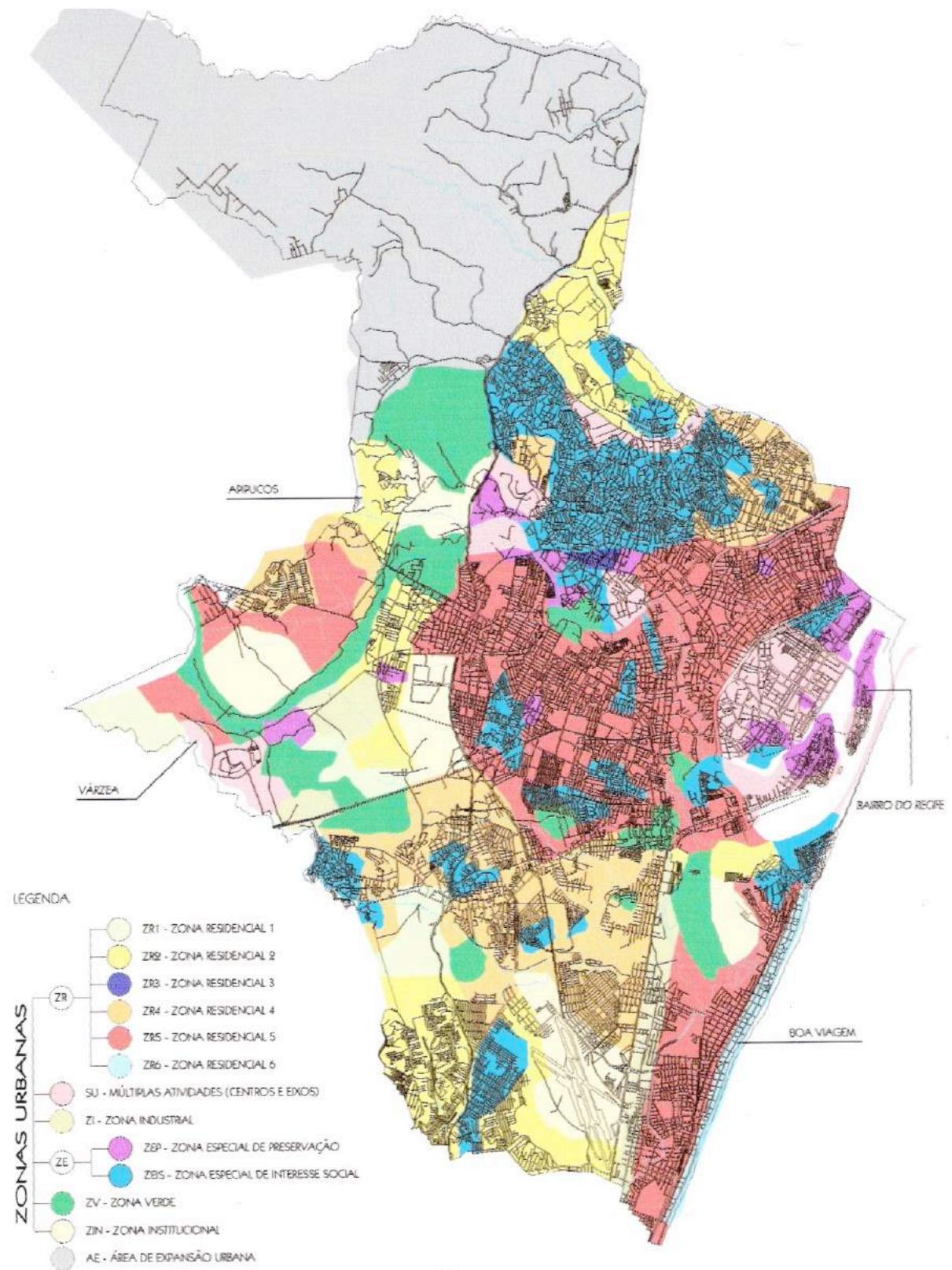
As calçadas se tornam mal cuidadas, estreitas e até inacessíveis, tanto pelo descaso da manutenção por parte do poder público, como pelo uso cada vez mais crescente dos automóveis e coletivos, capazes de alcançar em menos tempo maiores distâncias, acompanhando assim o desenvolvimento e a expansão da área urbana da cidade.

Para atender essa nova realidade, a Lei Municipal 14.511/83 apresenta uma nova divisão territorial da Cidade do Recife, acompanhando o seu crescimento de acordo com o aumento de sua área já urbanizada. A lei estabelece uma divisão da cidade em duas áreas. Uma, que por sua ocupação, encontra-se urbanizada e outra, que corresponderia às novas áreas em processo de expansão urbana para fins de macro divisão territorial (Ver figura 3).

Com o crescimento urbano do Recife ocorrido nos últimos anos e favorecido por uma legislação que estimulou o adensamento e a verticalização em suas duas décadas de vigência, a cidade apresenta em suas principais áreas ocupadas ou em processo de ocupação, à exceção das áreas *non aedificandi*, como as reservas florestais já estabelecidas na Legislação de 1961 e os parques e praças existentes na cidade, uma redução de espaços livres públicos que, em termos proporcionais, foram diminuindo em relação às novas áreas de uso privado que foram sendo construídas.

Na extensão de Boa Viagem, além da praia, espaço mais democrático da cidade, encontram-se entre as áreas livres remanescentes, algumas praças e as margens do Canal de Setúbal e do Canal do Rio Jordão, que cuja ocupação por edificações é proibida pela legislação. Além da área do futuro Parque dos Manguezais, local onde deságuam os corpos d'água da parte sul e oeste da cidade para formarem a Bacia do Pina.

Figura 3 – Mapa de zoneamento da Lei N° 14.511/83.



Fonte: SOUZA, Maria Ângela. Arquivos, 2016.

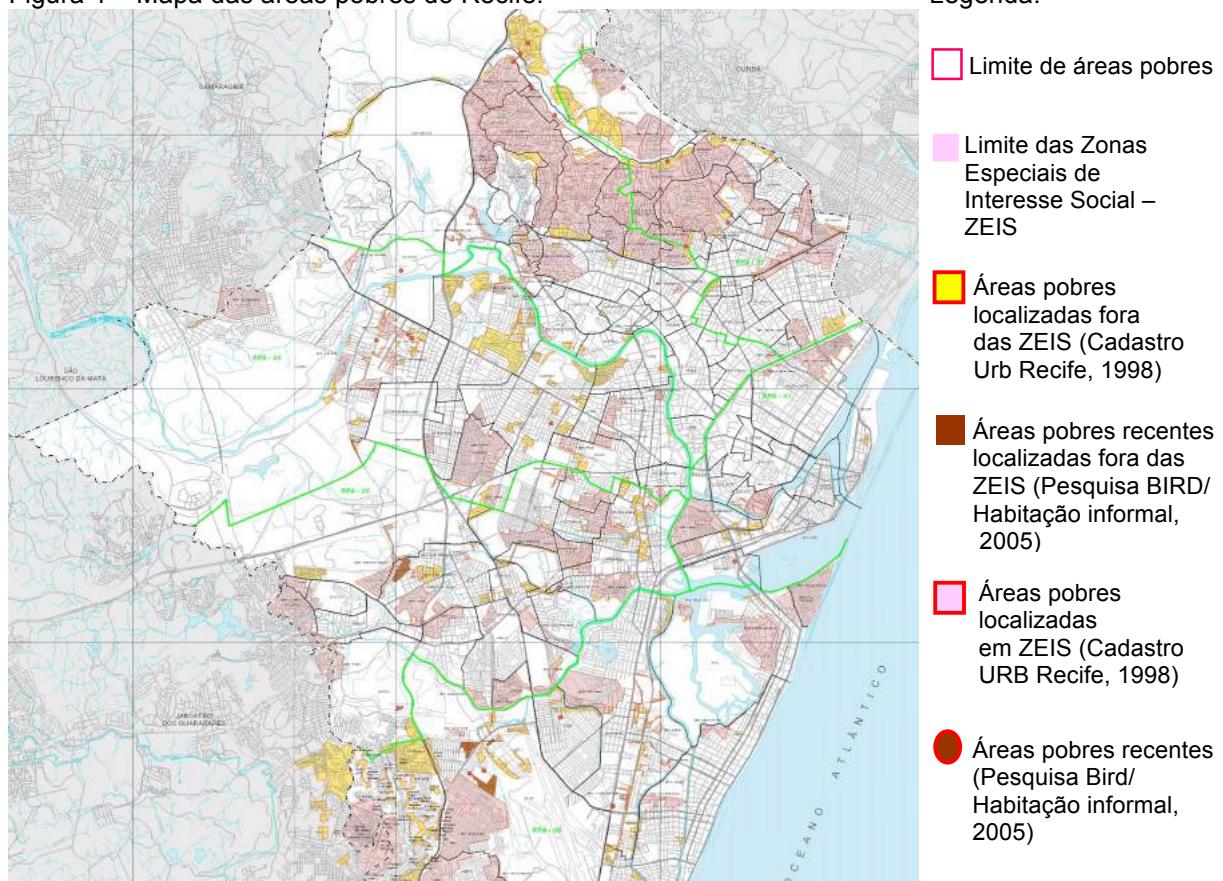
Também se tornam de interesse público, as áreas formadas pelas comunidades de baixa renda, que são normalmente ocupadas de forma irregular, sem nenhum parcelamento prévio e localizadas em áreas, até então, de baixo valor imobiliário, seja em sua periferia, ou nos alagados e morros e até dentro das próprias áreas urbanizadas.

Algumas dessas, consolidadas antes que a cidade formal chegasse a sua área de ocupação e outras após a ocupação dessa região, em sobras de lotes ou quadras e até as margens dos corpos d'água em áreas *non aedificandi*, onde não é permitida a construção de moradias.

Dentro do bairro encontram-se significativa quantidade desses assentamentos populares. Entre eles, alguns dos mais antigos e consolidados foram transformados em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), por decreto e posteriormente incluídas no zoneamento que foi proposto na Lei Nº 14.511/83, com a finalidade de garantir a permanência da população no espaço e impedir o avanço da especulação imobiliária nessas áreas (Ver figura 4 a seguir).

Figura 4 – Mapa das áreas pobres do Recife.

Legenda:



Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, 2005.

É levada em consideração, para efeito das normativas propostas na Lei Municipal Nº 14.511/83, a preocupação com a preservação dos edifícios e dos sítios históricos localizados em vários setores da cidade, como por exemplo, o casario do Bairro do Recife e os sobrados do Poço da Panela. Em Boa Viagem, são poucos os exemplos de espaços de preservação histórica, provavelmente pelo recente período de ocupação urbana do seu território, podendo se destacar o Castelinho e a Igreja de Nossa Senhora da Boa Viagem, local que deu origem e nome ao bairro.

Durante o período de aplicação desta Lei no município, e por meio de suas regulamentações, foram propostas legislações que vão de encontro as normativas da sua antecessora, a Lei Nº 7.427/61. Estabelece-se um novo zoneamento para o uso e ocupação do solo, dividindo o Recife em seis zonas bem específicas, adotando critérios definidos de acordo com as características de cada região da cidade e movidos pelos interesses dos atores que protagonizaram a sua criação e aprovação. São elas: residencial, industrial, institucional, de atividades múltiplas, especial e verdes, com parâmetros urbanísticos como taxa de solo natural, coeficiente de aproveitamento e os afastamentos de acordo com o tipo de uso da edificação e o zoneamento da área onde está localizado.

No bairro de Boa Viagem, a área localizada ao longo da faixa de praia entre a Orla e a Avenida Domingos Ferreira, foi inserida na Zona Residencial ZR6, caracterizada como zona de alta densidade de ocupação, com o maior coeficiente de aproveitamento de 3,3 e uma taxa de ocupação de apenas 30%, obedecendo um afastamento inicial de 5 metros de frente e 3 metros nas laterais e fundos, para as habitações unifamiliares isoladas com mais de quatro pavimentos (H6) e nas habitações unifamiliares de conjuntos com mais de quatro pavimentos (H8), exceto os pavimentos de subsolo e semienterrado, para os dois casos.

As demais áreas do bairro foram inseridas na Zona Residencial ZR5 caracterizada como zona de densidade de ocupação média-alta com coeficiente de aproveitamento de 3,0 e uma taxa de ocupação de apenas 30%, com um afastamento inicial de 5 metros de frente e 3 metros nas laterais e fundos, para as habitações unifamiliares isoladas com mais de quatro pavimentos (H6) e nas habitações unifamiliares de conjuntos com mais de quatro pavimentos (H8), exceto os pavimentos de subsolo e semienterrado, para os dois casos. A seguir, a Tabela 1

apresenta os índices das zonas residenciais no bairro de Boa Viagem.

Tabela 1 – As Zonas Residenciais pertencentes ao bairro.

	Coeficiente de Aproveitamento	Taxa de Ocupação de Solo Natural (%)	Afastamentos	
			Frente (m)	Laterais e fundos (m)
ZR5	3,0	30	5,0	3,0
ZR6	3,3	30	5,0	3,0

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife Lei Nº 14.511, 1983.

Em comparação com a lei anterior, essa normativa propõe instrumentos para a ocupação do espaço urbano construído que não eram contemplados pela legislação de 1961, proporcionando uma significativa área de solo natural e um maior afastamento da construção em relação aos limites do lote, principalmente no que diz respeito ao afastamento frontal; à medida que aumenta o número de pavimentos, aumenta significativamente o seu afastamento para o logradouro público.

Em contrapartida, abre a possibilidade de um aumento importante no número de pavimentos e estimula uma ocupação ainda mais vertical, favorecida pelo remembramento dos terrenos das antigas habitações unifamiliares, consolidando o mercado da troca de terrenos por área construída, que na Avenida Boa Viagem chega a valer 50% da área do novo imóvel. Novamente, a iniciativa privada, vinculada ao mercado imobiliário da construção civil, se torna a maior beneficiada pela legislação que entra em vigor na Cidade do Recife a partir de 1983.

2.2 A Lei de Uso e Ocupação do Solo Nº 16.176 / 1996

Aprovada em 09 de abril de 1996 e sancionada pelo então Prefeito da Cidade do Recife, Jarbas Vasconcelos, a Lei Municipal Nº 16.176 tem como desígnio, em seu primeiro capítulo, as disposições preliminares referentes a produção e a organização do espaço urbano para a Cidade do Recife. Ela aborda, como princípio fundamental, a função social da propriedade urbana segundo as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, na Lei Orgânica do Município do Recife – LOMR, e no Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife - PDCR, e no Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo – PSUOS.

As disposições contidas nos desígnios desta Lei tem um caráter amplo, se aplicado às obras de infraestrutura urbana, urbanização ou reurbanização, construção ou reconstrução, reforma e ampliação de edificações, instalação de usos e atividades, inclusive aprovação de projetos, concessão de licenças de construção, liberação ou aprovação de alvarás de localização e de funcionamento, habite-se ou aceite-se e certidões. A regulação urbanística de que trata a referida Lei considera as características geomorfológicas do território municipal, – a divisão do território em morros e planícies, bem como a infraestrutura básica existente, o solo e as paisagens natural e construída.

Ainda, de acordo com o seu Art. 1º serão obedecidas as recomendações estabelecidas pela Lei Orgânica Municipal do Recife – LOMR, a qual determina que o município deve promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, como assegurar a proteção do patrimônio histórico-cultural, observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual; ordenar e regulamentação das atividades urbanas e exercer o seu poder de polícia administrativa, visando preservar as normas de saúde, segurança e outras de interesse coletivo. Deve, ainda, dispor, em relação aos estabelecimentos comerciais, industriais ou de prestação de serviços, quanto ao horário de funcionamento, sobre a concessão, renovação ou revogação de licença de localização ou de funcionamento, e sobre isenção de tributos e declaração de utilidade pública.

O Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife – PDCR, Lei Municipal Nº 15.547 de 1991, determina a revisão da legislação urbanística e cria a figura do Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo – PSUOS. A Lei de Uso e Ocupação do Solo deve se vincular e obedecer a esses dois planos.

O PDCR tem como objetivos da política urbana, garantir o pleno desenvolvimento das funções socioeconômicas da cidade, o bem estar e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, a integração da cidade do Recife no contexto metropolitano, como também sua participação ativa no processo de desenvolvimento nacional e a preservação das suas características e dos valores culturais da cidade. São seus objetivos: a proteção, a valorização e o uso adequado do meio ambiente, das amenidades e da paisagem urbana e a articulação dos

diversos agentes públicos e privados atuantes na cidade e no seu processo de desenvolvimento urbano.

O Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo – PSUOS, Lei Municipal Nº 16.116 de 1995, estabelece as diretrizes para avaliação e revisão do zoneamento do Município do Recife, contido na Lei Municipal Nº 14.511/83 e suas respectivas alterações. A principal diretriz desse plano é a simplificação do zoneamento, desvinculando-o dos usos e tipologias. Esta diretriz viria romper com o zoneamento funcionalista.

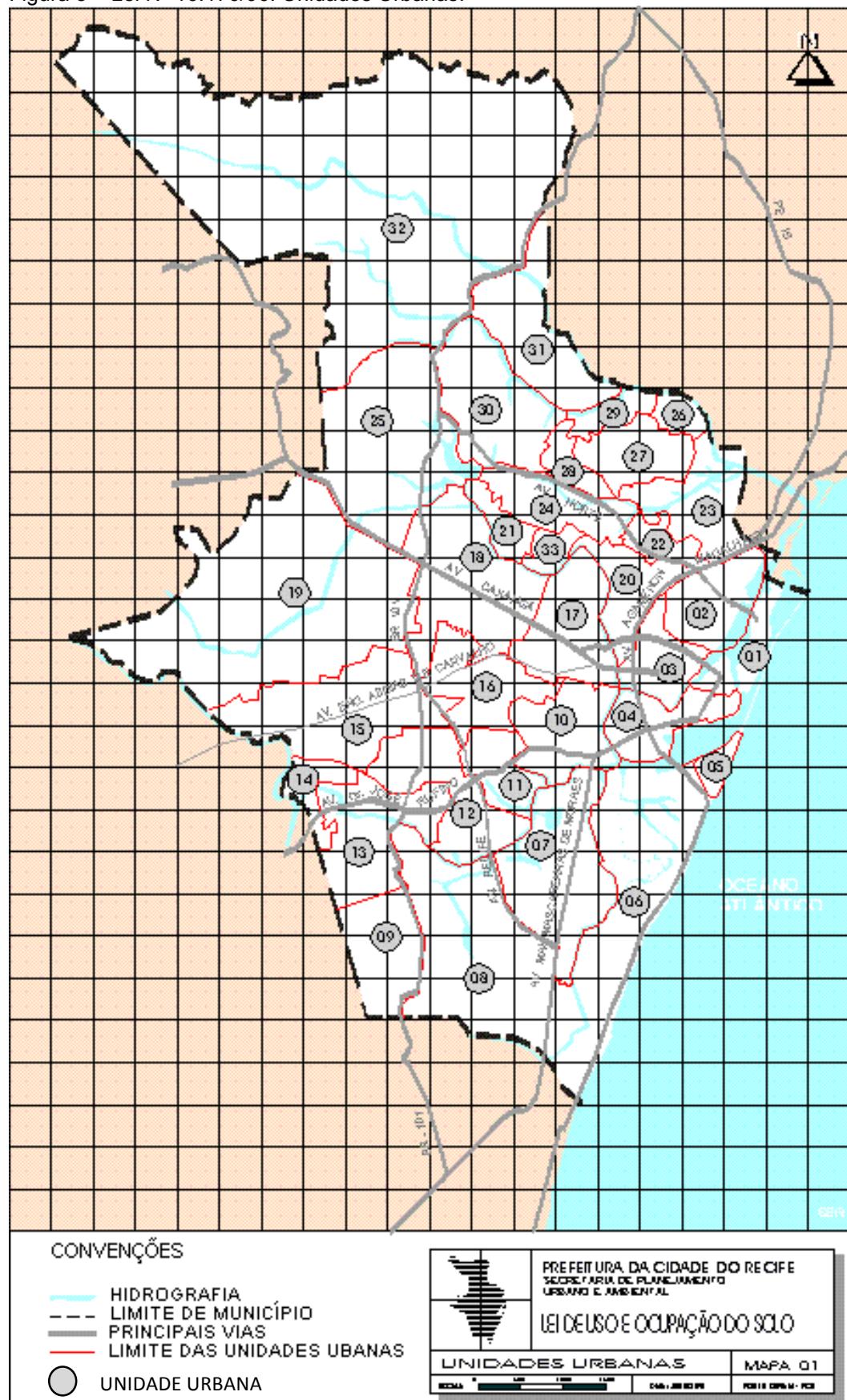
A questão de usos é tratada na nova Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei Nº 16.176/97, apenas para aqueles que geram incômodo, ou trazem interferência no tráfego. Os padrões urbanísticos foram estabelecidos por zonas, de forma geral, e parâmetros especiais para zonas com características paisagísticas específicas.

O zoneamento define áreas especiais de urbanização preferencial, de reurbanização, de urbanização restrita, de regularização e de implantação de programas habitacionais, de imóveis especiais de preservação histórico-cultural e de imóveis especiais de proteção de área verde. A lei define os instrumentos do solo criado e transferência do direito de construir, que nunca foram regulamentados, à exceção da transferência do direito de construir para os Imóveis Especiais de Preservação – IEP e Imóveis Especiais de Proteção de Área Verde – IPAVER.

A regulamentação urbanística de que trata essa Lei, conforme o Art. 3º considera, dentre outras, a infraestrutura básica existente, o solo e as paisagens natural e construída, levando em consideração a organização do espaço urbano do município e a sua integração com a Região Metropolitana.

A base para o zoneamento são as 33 Unidades Urbanas, estabelecidas no Plano Setorial de Uso e Ocupação do Solo, que, por sua vez, adotou os 94 bairros definidos pelo Decreto Nº 14.452, de outubro de 1988, instituídos para efeito de pesquisa censitária. O bairro de Boa Viagem localiza-se na Unidade Urbana 06, juntamente com o Bairro do Pina (Ver figura 5).

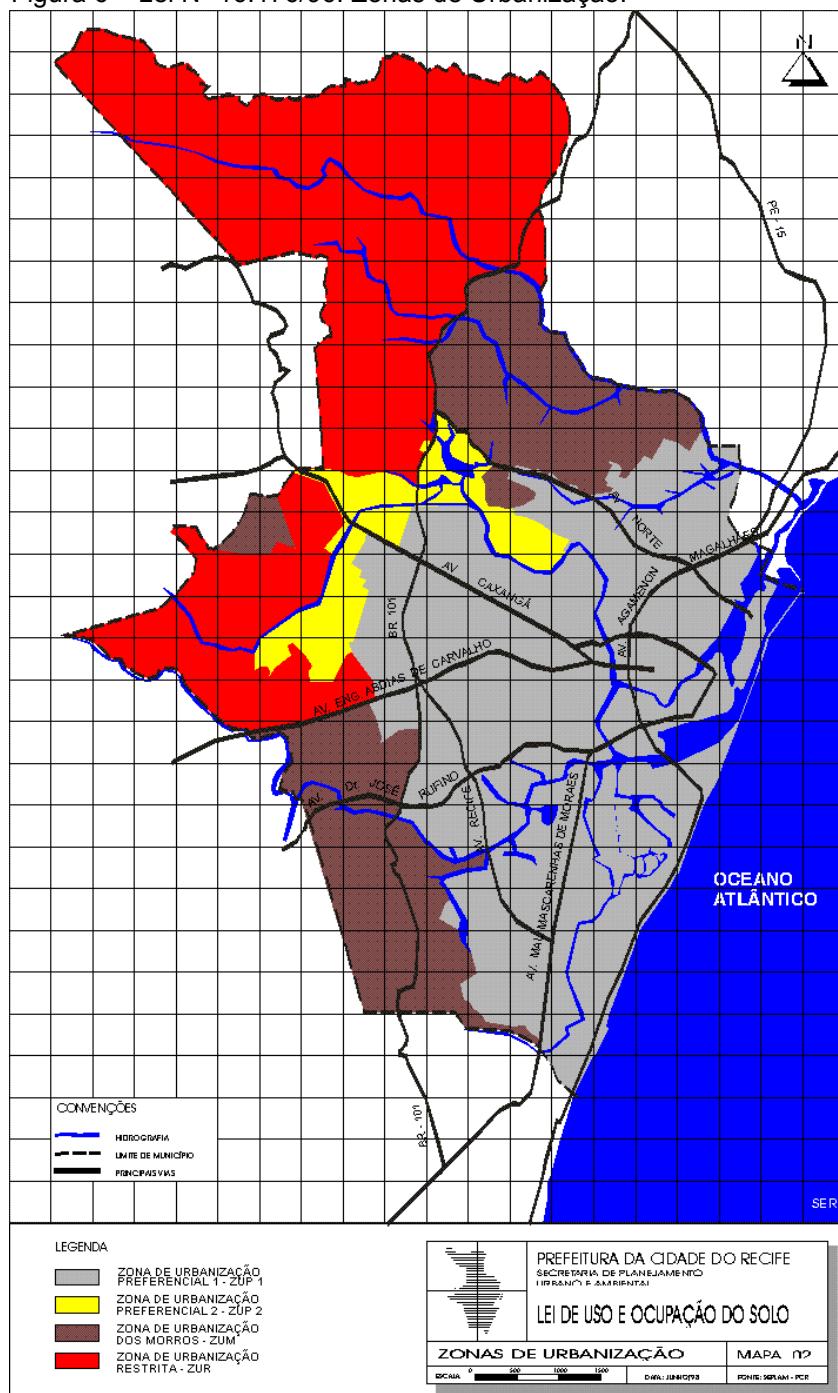
Figura 5 – Lei Nº 16.176/96. Unidades Urbanas.



Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Lei Nº 16.176, 1996.

As diversas unidades urbanas foram agregadas em quatro Zonas de Urbanização: as Zonas de Urbanização de Morros (ZUM), as Zonas de Urbanização Restritas (ZUR), as Zonas de Diretrizes Especiais (ZDE) e as Zonas de Urbanização Preferencial (ZUP), (Figura 6). Esta última, subdividida em duas áreas, a ZUP 1, que permite um alto potencial construtivo, na qual se insere o Bairro de Boa Viagem, e a ZUP 2, que permite um médio potencial construtivo.

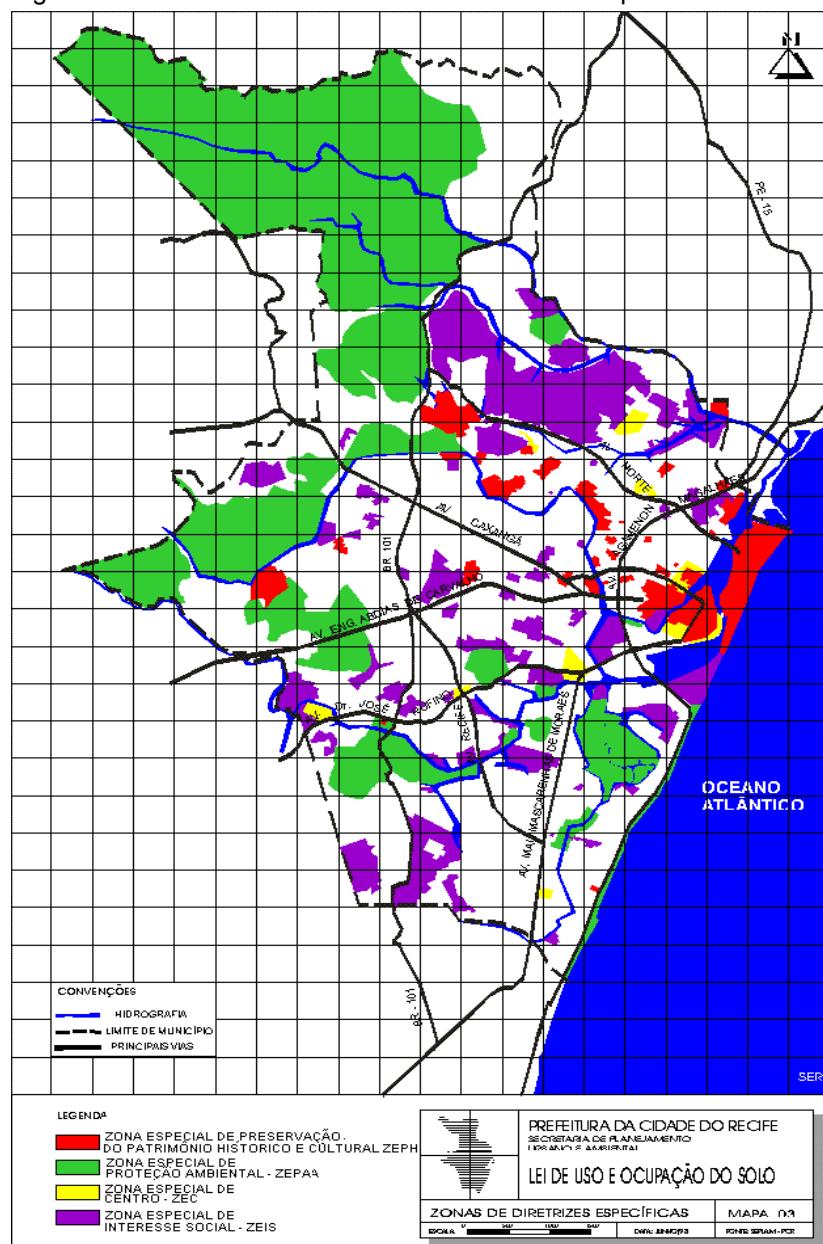
Figura 6 – Lei Nº 16.176/96. Zonas de Urbanização.



Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Lei N° 16.176, 1996.

Nas Zonas de Diretrizes Especiais, quatro estão dentro do Bairro de Boa Viagem, são as seguintes: as Zonas Especiais de Interesse Social, as Zonas Especiais de Proteção Ambiental, as Zonas Especiais de Centro Metroviário e a Zona Especial do Aeroporto. Todas elas, áreas com um maior grau restritivo e que exigem um tratamento especial em relação aos seus parâmetros reguladores no que se refere ao seu uso e ocupação. Por estarem contidas dentro da ZUP 1, Unidade Urbana 06, prevalece o seu maior grau restritivo, podendo assim serem consideradas áreas de amenização no tocante ao alto nível de potencial construtivo permitido pela legislação para o bairro (Figura 7).

Figura 7 – Lei Nº 16.176/96. Zonas de Diretrizes Especiais.



As Zonas Especiais de Centro, que no caso do território em estudo, são as Zonas Especiais de Centro Metroviário, constituídas pelas estações de metrô existentes, componentes do ramal sul, são locais estratégicos que favorecem a abertura de uma nova frente para a ocupação e uso do seu entorno, principalmente, porque estão sendo inseridos os Terminais Integrados, o que estimula a implantação de novas áreas para atividade comercial e prestação de serviços.

Uma diretriz que evidencia o rompimento com o zoneamento funcionalista é a classificação dos usos e atividades urbanas em uso habitacional, misto e não-habitacional e a permissão para a sua instalação em qualquer localização, desde que respeitada a questão da incomodidade dos usos. Nesse sentido, a Lei Nº 16.176/1996 exige a Análise de Localização para os Usos Potencialmente Geradores de Incômodo à Vizinhança.

Outro fator importante contemplado na referida Lei são os parâmetros urbanísticos que norteiam e regulamentam a ocupação do solo no lote a ser edificado, como taxa de solo natural que deve ser mantida no terreno, o coeficiente de utilização e os recuos das divisas laterais, fundos e frentes (Tabela 2).

Tabela 2 – Índices construtivos no Recife, 1996.

ZONAS	PARÂMETROS URBANÍSTICOS						REQUISITOS ESPECIAIS	
	TSN	μ	AFASTAMENTO INICIAL MÍNIMO (Afi)			FRONTAL		
			LATERAL E FUNDOS					
				Edif. <= 2 Pavt.	Edif. > 2 Pavt.			
ZONAS DE URBANIZAÇÃO								
ZUP 1	25	4,00	5,00	nulo/1,50	3,00		A,B,C,D	
ZUP 2	50	3,00	7,00	nulo/1,50	3,00		A,C,E	
ZUM	20	2,00	5,00	nulo/1,50	3,00		A,B,C,D	
ZUR	70	0,50	5,00	nulo/1,50	3,00		A,B,C,D	
ZONAS ESPECIAIS DE CENTRO								
ZECP	20	7,00	nulo	nulo/1,50	nulo/3,00		A,B,C,D,F	
ZECS	20	5,50	nulo	nulo/1,50	nulo/3,00		A,B,C,D,F	
ZEPM	20	5,50	5,00	nulo/1,50	3,00		A,B,C,D	

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, Lei Nº 16.176,1996.

Em consonância com as novas tendências do urbanismo e na perspectiva da função social da propriedade e das diretrizes do PDCR sobre a justa distribuição dos benefícios da urbanização, vinculando a ocupação do solo à capacidade de absorção da infraestrutura, a lei ratifica o Solo Criado e a Concessão Onerosa do Direito de Construir, ambos para serem aplicados na ZUP 1, onde o coeficiente máximo de utilização não ultrapasse um. A Concessão Onerosa do Direito de Construir deveria ainda obedecer aos Arts. 21 e 22 do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, de 1991.

2.2.1 Agentes e Atores Responsáveis pela Elaboração e Aplicação da LUOS

Objetivando perceber o processo no qual a LUOS foi concebida, buscou-se verificar como os conselheiros integrantes do Conselho de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Recife - CDU participaram de sua elaboração. Para tanto, foram levantadas as atas das reuniões realizadas pelo mesmo, no período de novembro de 1994 a julho de 1996. O CDU foi criado pela Lei Nº 15.735/92 tendo como competência "deliberar, no âmbito do Poder Executivo, nos processos de elaboração, atualização, controle, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Cidade do Recife e da Lei de Uso e Ocupação do Solo". (LEI Nº 15.735/92, Art. 1º).

As entidades que faziam parte do CDU na sua instalação eram: i) Sociedade Civil, representada por entidades da construção civil, como ADEMI, SINDUSCON e CDL; representantes de Conselhos Profissionais, CREA/PE e OAB/PE; dos sindicatos, CGT (Central Geral dos Trabalhadores); de Associações Comunitárias e Não Governamentais, como ARRUAR (Assessoria de Urbanização Popular), FIJ (Federação Ibura Jordão), MDF (Movimento de Defesa dos Favelados), do Fórum Permanente de PREZEIS (FPP) e ABONG (Associação Brasileira de Organizações não Governamentais); (ii) representantes do município, Comissão e Urbanismo da Câmara Municipal da Cidade do Recife; secretarias municipais, como: de Planejamento Urbano e Ambiental, de Finanças, de Políticas Sociais, de Infraestrutura e Serviços Públicos, de Assuntos Jurídicos e Administrativos, de Saúde, de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esporte, de Educação e Cultura e a EMPREL (Empresa Municipal de Processamento de Dados); (iii) representante do Estado, a FIDEM (Fundação de Desenvolvimento da Região

Metropolitana do Recife) e (iv) governo federal, CEF (Caixa Econômica Federal) – Superintendência de Pernambuco.

Também faziam parte do CDU, como os suplentes, a ABIH (Associação Brasileira da Indústria Hoteleira), FIEPE (Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco), CORECON/PE (Conselho Regional de Economia) e CUT/PE (Central Única dos Trabalhadores). Tiveram também presentes representantes do SAEPE (Sindicato de Arquitetos de Pernambuco), ASBEA (Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura) e FEMEB (Federação dos Bairros da Região Metropolitana do Recife), entre outros.

De acordo com a análise das Atas do CDU, foram realizadas 38 reuniões, no período de 21 de novembro de 1994 a 08 de julho de 1996, quando foram discutidos outros assuntos, além de decretos que seriam criados para complementação e regulamentação de artigos da LUOS que havia sido aprovada em 09 de abril de 1996.

As atas analisadas apresentavam apenas um resumo dos pontos principais, decisões e encaminhamentos. Em função disso, não há uma maior clareza ou detalhamento que possibilitasse uma análise mais acurada das discussões.

Os atores envolvidos, direta ou indiretamente, com o mercado imobiliário, tais como a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco – ADEMI, o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco – SINDUSCON e a Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL, influenciaram de forma significativa nas resoluções do CDU, como também nas decisões do Legislativo Municipal, responsável pela aprovação das leis municipais que orientam o ordenamento e crescimento urbano, propondo por meio de emendas, áreas de expansão da cidade de acordo com os interesses do mercado.

Na análise das atas foi visto que nem sempre todos os conselheiros estavam presentes nas reuniões, mas foi percebido que os membros do conselho de uma forma geral, atuavam em comum acordo com seus interesses, como por exemplo, os representantes da construção civil, possuem demandas nas diversas áreas da cidade do Recife, e assim sucessivamente cada grupo de representação. E

com isso, geralmente havia algum representante por grupo que possuía os mesmos interesses. Como também, os suplentes, não eram muito presentes em reuniões.

Os conselheiros mais presentes e atuantes foram da construção civil, podendo ser comprovado isto na tabela 3 abaixo, que aglutinava grupos de maior força e poder econômico, e de maior sintonia com interesses comuns do mercado, sobre as novas formas de construir propostas pela lei em debate, com seus novos parâmetros urbanísticos, zoneamento, coeficiente de utilização, solo natural, afastamentos, estacionamento, novos empreendimentos de impactos na cidade do Recife. A influência destes nas discussões e propostas, também se fortalecia por possuírem projetos arquitetônicos já prontos para serem aprovados e/ou encaminhados que deveriam que ser alterados com as novas propostas em análise.

Destaca-se também a participação efetiva nas reuniões, dos conselheiros representantes do município, das representações dos conselhos profissionais e as Associações Não Governamentais - ABONG, esta última tendo apresentado várias sugestões de propostas, que foram analisadas e aceitas pelos conselheiros durante as reuniões.

Inicialmente, a palavra foi dada ao representante da ABONG, Conselheiro Geraldo Marinho que sugeriu a simplificação do texto do parágrafo 2 do art. 12, para definir ZUP 1 e ZUP 2, [...] a Presidente pôs a matéria em votação, à vista de todas as colocações feitas pelos Conselheiros, tendo sido aceitas as colocações da ABONG de simplificar o parágrafo 2º do artigo 12 (ATA nº 14, de 17/05/1995, p.2).

Foi também notado, nos registros das atas, que as representações do movimento popular, compareceram poucas vezes às reuniões, tendo baixa participação nas falas e nos debates, isto talvez, devido ao pouco conhecimento sobre os assuntos discutidos. E que órgãos como a FIDEM, CEF e ASBEA foram convidados a participar das reuniões do CDU, posteriormente ao início das reuniões do conselho. Percebe-se também que ocorreram divergências entre os conselheiros da sociedade civil, principalmente com os conselheiros da construção civil e com representantes do município, em diversos assuntos, como: número de vagas de estacionamentos, áreas de solo natural, afastamentos, coeficiente de utilização, entre outros, devido a alterações que ocorreram em relação ao que estava na Lei em vigor, pois poderia influenciar negativamente o mercado imobiliário.

Tabela 3 – Participação dos conselheiros e suplentes nas reuniões do CDU.

Total	CONSELHEIROS		SUPLENTE	
Datas	Membros			
08/07/96			28	28
18/03/96			28	13
29/01/96			27	16
18/12/95			99	99
30/11/95			15	15
30/10/95			99	99
16/10/95			18	23
25/09/95			25	20
04/09/95			15	15
28/08/95			26	15
07/08/95			22	15
26/07/95			17	17
12/07/95			14	14
26/06/95			17	17
15/06/95			13	13
12/06/95			15	15
09/06/95			15	15
07/06/95			22	22
01/06/95			17	17
17/05/95			14	14
10/05/95			17	17
08/05/95			22	22
24/04/95			13	13
17/04/95			15	15
10/04/95			09	09
27/03/95			09	09
20/02/95				
30/01/95				
16/01/95				
04/01/95				
19/12/94				
05/12/94				
21/11/94				
ADEMI				
SINDUSCON				
IPÉ				
CDL				
CREA/PE				
OAB/PE				
CGT				
ARRUAR				
FJU				
MDF				
PREZEIS				
FPP				
ABONG				
SEPLAN				
SEFIN				
SPS				
SISP				
SAJA				
SS				
SDETE				
EMPREL				
SEC				
URB				
FIDEM				
CEF				
ASBEA				
ABIH				
FIEPE				
CORECO				
NIFE				
CUT/PE				
SAEPE				
ASBEA				
FEMEB				

Fonte: Atas de reunião do CDU, 1995-1996.

A despeito das divergências entre os representantes do município e

aqueles ligados ao mercado imobiliário, muitas das diretrizes foram aprovadas sem precisar de maiores discussões. Outras, que serão expostas no próximo item, geraram maiores polêmicas.

2.2.2 Diretrizes Propostas para o Uso e Ocupação do Solo

As atas do CDU permitem inferir que a forma de discussão foi baseada em uma minuta de Projeto de Lei. Os títulos e capítulos foram sendo discutidos passo a passo. Foram várias reuniões para sua apreciação e aprovação, mas as atas não apresentam profundamente as discussões sobre os temas.

Destaca-se uma longa discussão entre os representantes da construção civil, ADEMI/SINDUSCON, e representantes do município, sobre à Unidade 21, no bairro de Casa Forte incluída na ZUP 2, pois estes representantes solicitaram que esta área fosse compreendida na ZUP 1. Por fim, a Unidade foi dividida em ZUP 1 e ZUP 2, sugestão dada pelos conselheiros da construção civil acima citados, juntamente com o CDL.

O representante da ADEMI, Conselheiro Marcos Roberto de Oliveira Cavalcanti apresentou destaque no sentido de que a Unidade 21 (Casa Forte) fosse incluída na ZUP 1 para efeito de lhe serem aplicados os coeficientes de utilização do solo que possibilissem alto potencial construtivo. (ATA nº 14, de 17/05/1995, p.2)

Foram introduzidas no Capítulo II relativo à Divisão Territorial, duas zonas: A Zona Especial de Aeroporto (ZEA), devido ao cone de voo, que permite a construção com gabaritos restritos e por ser uma área de atividade potencialmente geradora de incômodo à vizinhança, por ruídos ou sons. E as Zonas Especiais de Atividades Industriais (ZEAls) que é também uma área de atividade potencialmente geradora de incômodo à vizinhança por ruídos ou sons, por resíduos, que implicam em exigências sanitárias e por poluição atmosférica. As duas novas zonas deveriam ser objeto de leis específicas.

Sobre o coeficiente de utilização ocorreu também um longo diálogo sobre o valor que foi aprovado de 5.5, no Projeto de Lei do PSUOS, este índice é sobre as áreas nos edifícios residenciais. A ADEMI apresentou e justificou que esse valor deveria ser o coeficiente de utilização de 4,0 (ZUP 1), nas áreas não computáveis, o que foi aprovado posteriormente.

Ocorreram mudanças no Capítulo III – Usos e Atividades Urbanas, seção II Dos Usos Geradores de Interferência no Tráfego, em relação à localização dos usos com interferência no tráfego. Inicialmente era exigida uma análise especial para 200 e 100 vagas de garagem, a proposta do CDU foi de 400 e 200, e o que foi aprovado foi 300 e 200 vagas de garagem, alterando alguns requisitos de estacionamento e reduzindo a exigência de estacionamento para edifícios residenciais, deixando-os mais flexíveis.

Desde o momento da formulação até o período da aprovação da LUOS, no Conselho, tornou-se evidente o conflito de interesses entre os Conselheiros que representavam as entidades privadas ligadas ao mercado imobiliário e construção civil, a exemplo da ADEMI, da SINDUSCON e da CDL e os demais Conselheiros, representantes de Conselhos Profissionais e de Sindicatos, como o CREA, OAB e CGT e representantes de associações não governamentais e comunitárias, ABONG, ARRUAR e PREZEIS.

O documento final apresentado e aprovado pela Câmara dos Vereadores e Prefeitura da Cidade do Recife comprova esse fato. Este reformula e vai de encontro a boa parte das normativas contidas na legislação anterior e propõe um novo Zoneamento, criando uma nova setorização para o território, agora dividido em quatro zonas de urbanização: Zona de Urbanização Preferencial – ZUP, Zona de Urbanização Restrita – ZUR, Zona de Urbanização de Morros – ZUM e Zona de Urbanização de Diretrizes Especiais – ZDE.

Também é criada uma taxa de solo natural e um novo coeficiente de utilização atrelado a uma fórmula que, a partir do afastamento inicial, aumenta os afastamentos à medida que cresce o número de pavimentos, onde as áreas comuns não são computadas para efeito de potencial construtivo do lote e com um número de vagas por unidade, que depende da área do apartamento. Segue abaixo fórmula dos afastamentos.

Enquanto na ZUP 2:

$$Afu = Al$$

$$Af = Af_i + (n - 4) 0,25$$

$$Al = Ali + (n - 4) 0,35$$

Demais Zonas (Boa Viagem é ZUP 1):

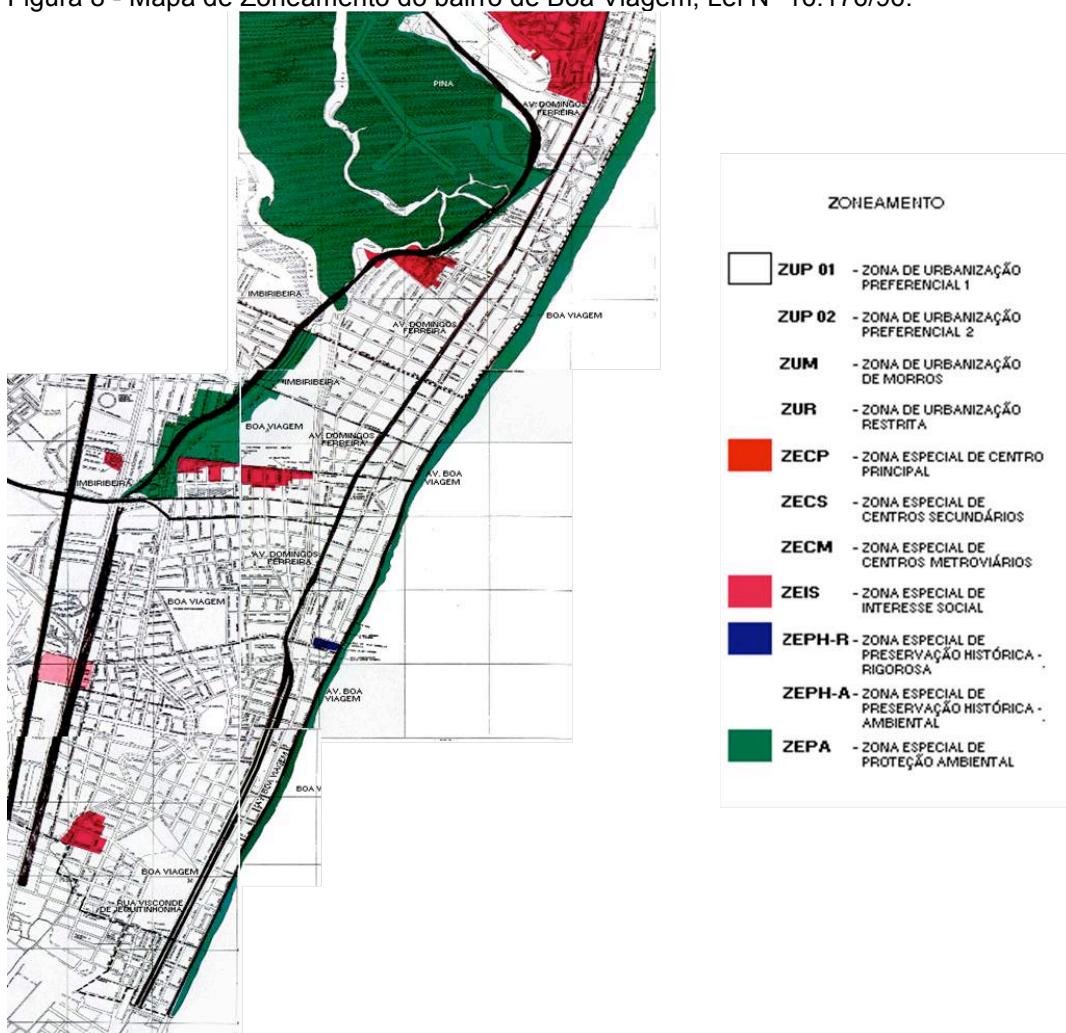
$$Af = Af_i + (n - 4) 0,25$$

$$Al = Ali + (n - 4) 0,25$$

$$Afu = Al$$

Por essa nova normativa, o Bairro de Boa Viagem, encontra-se totalmente inserido dentro da ZUP 1, conforme figura 8, cujos índices urbanísticos para a efeito de construção são compostos por um coeficiente de utilização 4,0, com taxa de solo natural de 25%, afastamento frontal de 5,00 metros, laterais nulos ou 1,5 metros e fundos de 2,0 metros, justificado assim na legislação por possibilitar um alto potencial construtivo, compatível com sua infraestrutura urbana (Ver Tabela 2 citada anteriormente).

Figura 8 - Mapa de Zoneamento do bairro de Boa Viagem, Lei Nº 16.176/96.

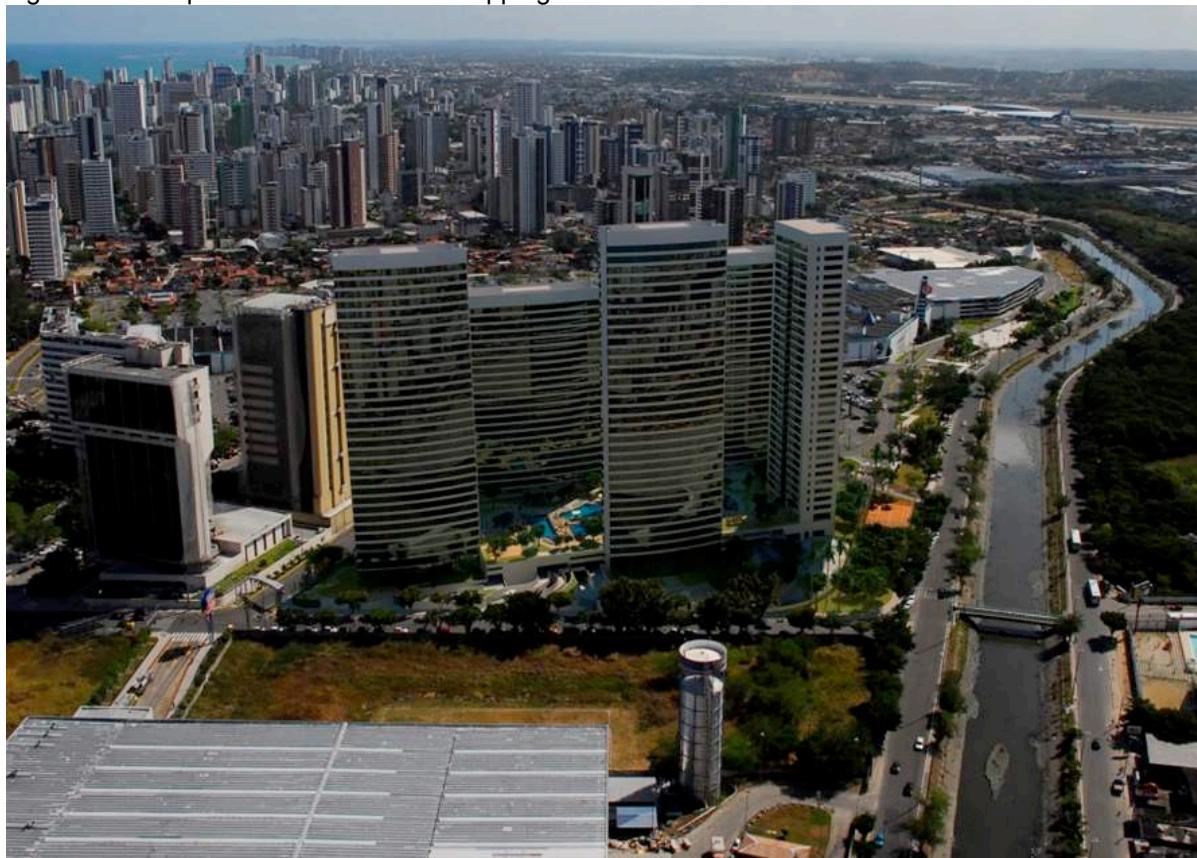


Fonte: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/luos/>, 2015.

Essa legislação vira as costas para a cidade e se volta para dentro do lote, propondo ao mesmo um maior potencial construtivo que ele possa oferecer. Nesse cenário, os edifícios de uso comercial, empresarial e de serviço e as novas moradias apresentam unidades cada vez menores, em decorrência do alto valor dos imóveis e da falta de terrenos livres nas quadras, com dimensões que viabilizem as negociações entre proprietários e incorporadores para novas construções.

Esses empreendimentos encontram-se legalmente acobertados pela atual Lei de Edificações e Instalações da Cidade do Recife, a Lei Municipal Nº 16.292 de janeiro de 1997, legislação complementar a LUOS que, desde que entrou em vigor, determina as dimensões mínimas dos ambientes das novas construções, o que possibilita as empreiteiras entregar aos novos moradores apartamentos menores, com espaços subdimensionados, porém dentro da lei. Fica garantida, assim, a construção de um maior número de unidades possíveis, ofertando-se em troca, áreas comuns com equipamentos de recreação e lazer, como exemplo o Evolucion Shopping Park exposto na figura 9.

Figura 9 – Perspectiva do Evolucion Shopping Park.



Fonte: Cavalcanti, 2011.

Essa normativa vem ao longo dos últimos vinte anos, proporcionando aos moradores do bairro um contínuo processo de dessocialização nos seus espaços livres públicos, que atualmente, servem de passagem para os transeuntes que se deslocam de uma região para outra do seu território. Tem como ponto de encontro as edificações destinadas ao uso comercial, de alimentação e lazer, como as galerias, os edifícios comerciais e de serviço, os bares e restaurantes, espalhados entre suas quadras e isolados por muros ou portões das residências e demais

construções que ocupam a maioria dos quarteirões.

Esse modelo de uso e ocupação do solo traz uma sensação de insegurança acentuada pelo isolamento do passeio público entre construções que separam as glebas das ruas, para quem trafega por essas ruas, principalmente as locais. Essa percepção aumenta principalmente à noite, onde a chamada vigilância social só acontece na orla e sobre a supervisão da polícia militar e guarda municipal. As demais vias do seu território encontram-se mal iluminadas e a maioria dos passeios públicos carece de manutenção.

Dentro do seu espaço público, a única área que proporciona uma real sensação de segurança é a orla, que após o seu processo de revitalização em 2008, com a implantação de uma ciclovia sinuosa, garantiu com esse traçado, local para estacionamento dos ônibus de turismo, veículos de passeio e caminhões para carga e descarga de mercadoria para os quiosques. Esses últimos, raramente param nas vagas, preferem encostar na faixa da direita e descarregar os mesmos em frente aos quiosques, principalmente no início da manhã, hora de maior fluxo de veículos na Avenida Boa Viagem, quando a população da zona sul se desloca para o centro, preferindo evitar a Avenida Conselheiro Aguiar, também congestionada, e por causa da quantidade de semáforos e dos coletivos que trafegam por ela, bem como para apreciar a paisagem proporcionada pela orla da Avenida Boa Viagem.

Incorporado à orla, o Parque Dona Lindu, inicialmente objeto de um concurso público nacional para um projeto paisagístico, a ser julgado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), de um parque a beira mar, arborizado e de usufruto dos moradores da região, transformou-se em um projeto de uma praça de eventos a céu aberto, com espaço para shows, teatro e galeria de artes, concebido pelo Arquiteto Oscar Niemeyer. Atualmente é muito frequentado, principalmente nos fins de semana, por famílias e grupos de adolescentes.

Outro espaço urbano, um dos poucos que sobreviveu ao tempo, é a praça no entorno da Igreja de Nossa Senhora da Boa Viagem. Esta, já passou por várias reformas, entretanto permanece até hoje como referência local para os turistas e demais frequentadores. A praça sempre funcionou como terminal para passageiros que vem de outros bairros à trabalho ou para frequentar a praia nos fins de semana.

Esse fluxo constante de pessoas garante a segurança social do seu entorno durante o dia e a noite nas horas de movimento. Próximo à praça encontra-se o Mercado Público de Boa Viagem, situado no eixo comercial do bairro e circunscrito por edifícios de uso misto e galerias de uso predominantemente comercial. É muito frequentado pela população local, turistas e por passageiros que descem nesse terminal.

Na prática, essa legislação proporciona ao bairro um significativo aumento no número de pessoas residentes, por meio de instrumentos normativos que favorecem ainda mais a construção de grande porte na ZUP 1. Consequentemente, o território ficou dividido por edificações cujos usos superam a infraestrutura urbana oferecida pelo poder público. Há alguns anos, as vias principais e locais do bairro, não comportam a quantidade de veículos que saem dos edifícios, principalmente nas horas de pico, sobretudo nas que possuem empreendimentos geradores de impacto no trânsito, como colégios de médio e grande porte, supermercados e áreas empresariais, comerciais e de serviço, além dos habitacionais condominiais de grande porte. Este é o caso do território que abrange a nova centralidade no entorno do Shopping Recife, área que nos anos de 1970 e 1980 passou a incorporar a malha urbana do bairro por consequência de vários aterros em seu entorno.

2.2.3 Lei Municipal Nº 17.511 / 2008 - Plano Diretor

A elaboração de Planos Diretores como instrumentos básicos da política urbana brasileira foi estabelecida no artigo 182 da Constituição Federal, tendo se tornado obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes. O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, veio a regulamentar o referido artigo da Constituição e exigiu a participação da população na elaboração do plano diretor.

A cidade do Recife já contava com um plano diretor desde 1991, mas o Estatuto da Cidade exigia a sua revisão, no prazo de cinco anos, sob pena de o prefeito incorrer no crime de improbidade administrativa, se não o fizesse. Desta forma, a Prefeitura do Recife iniciou a elaboração dos estudos necessários para a consecução do plano, em 2002.

Tal como acontecera no processo de elaboração da LUOS, o CDU foi o órgão responsável para participar da elaboração do plano, discutindo as propostas

apresentadas pela prefeitura, no período de 2002 a 2006, quando o plano foi encaminhado ao legislativo.

O assunto vai ser discutido com delegados do OP, técnicos municipais, CDU, vereadores e sociedade civil organizada. O debate vai garantir legitimidade; a sociedade vai ser co-autora do plano. Não temos ainda a segurança sobre o formato dos diálogos, precisamos da colaboração de vocês. (...) Não enviaremos o Plano à Câmara, sem que o mesmo seja amplamente discutido com a sociedade. Temos a convicção que, se não for feito um pacto com a sociedade, é melhor engavetá-lo (ATA CDU, 04/2003).

Ao debater a metodologia de elaboração e discussão do plano, o Conselho, depois de muita controvérsia, na reunião de junho de 2004, decidiu que a deliberação final da proposta caberia à Conferência do Plano Diretor. Embora essa decisão, após a conferência, realizada em julho de 2005, o plano voltou a ser discutido no CDU, que precisava tomar conhecimento dos ajustes que a Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura fizera para resolver inconstitucionalidades.

Na reunião do CDU realizada no dia 07 de dezembro p.p., ficou acordado que retomaríamos a análise da sistematização [realizada pela SAJ] na reunião de fevereiro. Hoje, estamos aqui para ouvir as colocações e registrá-las. Solicito que as considerações aqui colocadas sejam encaminhadas por escrito para uma possível nova discussão (ATA CDU, 02/2006).

Em abril de 2006, foi encaminhado pela Prefeitura da Cidade do Recife à Câmara de Vereadores do Município o Projeto de Lei Nº 6/2006 que institui o novo Plano Diretor da Cidade do Recife. É importante ressaltar que foram enviados dois projetos de lei à Câmara: o primeiro, produto das discussões no CDU e, posteriormente, na Conferência do Plano e, o segundo, um substitutivo, elaborado de forma fechada pela Prefeitura. Este processo gerou muita polêmica na cidade.

Ontem, o prefeito João Paulo entregou o texto ao presidente da Câmara, Josenildo Sinésio (PT). Mas o projeto que vai tramitar no Legislativo, aprovado por poder executivo e movimentos sociais na Conferência Municipal sobre o Plano Diretor em julho do ano passado, já chega com a possibilidade de ser alterado. Até segunda-feira, a Prefeitura vai enviar emendas para substituir 20% do conteúdo (JORNAL DO COMMERCIO, 07/04/2006).

As mudanças são criticadas por integrantes do movimento social organizado, que participaram da Conferência do Plano Diretor, em julho do ano passado, quando foi aprovado o conteúdo da nova legislação. [...] “O FERU estranha a postura do Executivo. O município investiu tempo, recursos técnicos e financeiros na organização de uma conferência e manda um substitutivo. A

conferência não serviu de nada?", questiona (JORNAL DO COMMERCIO, 13/04/2006).

A mensagem que encaminha o substitutivo à Câmara Municipal do Recife coloca que além de modificações pontuais, o substitutivo altera o Título IV – Do Ordenamento Territorial e o Título V - Da Gestão Democrática da Política Urbana e, por conseguinte, o Título VI - Disposições Finais e Transitórias, que trata da aplicabilidade da Lei. Uma mudança importante foi a criação da Zona Especial de Dinamização Econômica – ZEDE, que engloba o Centro Principal, Centros Secundários, Centros Locais e Eixos Viários, dotados de usos diversificados e de significativa infraestrutura de saneamento, energia e telecomunicações. Além do centro tradicional, criou-se a figura do Centro Principal de Boa Viagem, localizado no entorno do Shopping Recife.

Uma das mais importantes mudanças trazidas pelo projeto substitutivo em comum acordo com o mercado imobiliário foi a recuperação da proposta de outorga onerosa somente no Bairro de Boa Viagem (Ver quadro 1).

Quadro 1 - Coeficientes de utilização estabelecidos por zona.

ZONAS		COEFICIENTES DE UTILIZAÇÃO – μ					
		μ Mínimo	μ Permanent e	μ Básico	μ de exportaçã o	μ de importação (TDC ou outorga onerosa)	μ Máximo
ZAC -R		0,1	-	2,0	-	-	2,0
ZAC-C	ZAC-C 1	0,1	1,0	2,0	1,0	1,0	3,0
	ZAC-C 2	0,1	1,0	3,5	2,5	-	3,5
		0,1	1,0	3,0	2,0	-	3,0
		0,1	1,0	2,5	1,5	-	2,5
		0,1	1,0	2,0	1,0	-	2,0
		0,1	1,0	1,5	0,5	-	1,5
ZAC-M		0,1	1,0	3,0	2,0	-	3,0
ZAN		0,1	1,0	1,5	0,5	-	1,5
SSA 2		0,1	1,0	2,0	1,0	-	2,0

I – Coeficiente de Utilização Mínimo: determina a área mínima de construção para se estabelecerem as condições de aplicação dos instrumentos urbanísticos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

II - Coeficiente de Utilização Permanente: é o índice que determina a área de construção que permanecerá vinculada ao imóvel, para assegurar o exercício do direito de uso da propriedade, e que não poderá ser objeto de Transferência do Direito de Construir;

III - Coeficiente de Utilização Básico: é o índice que determina a área de construção permitida para cada zona da cidade, sem acréscimos decorrentes de importação de potenciais através da Transferência do Direito de Construir ou da Outorga Onerosa;

IV - Coeficiente de Utilização de Exportação: é o índice que determina a parcela do coeficiente de utilização básico que pode ser exportada, mediante a Transferência do Direito de Construir;

V - Coeficiente de Utilização de Importação: é o índice que, acima do coeficiente de utilização básico, determina a área máxima de construção a ser adquirida através da Transferência do Direito de Construir ou através da Outorga Onerosa;

VI - Coeficiente de Utilização Máximo: é o índice que determina a área total de construção permitida em cada zona da cidade, sendo o resultado do somatório entre o coeficiente básico e as áreas de construção, acrescidas a partir da transferência do direito de construir e da outorga onerosa.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Projeto de Lei do Plano Diretor e Lei Nº 17.511, 2008.

Foi criada na Câmara de Vereadores da Cidade do Recife uma comissão especial, composta por seis vereadores para análise e apreciação do referido projeto de lei. Durante o seu período de análise, foram realizadas audiências no Plenário da Câmara, compostas pela comissão da casa, o corpo técnico da Diretoria de Urbanismo, o então representante da ADEMI no CDU e para dar suporte ao que a União esperava de um Plano Diretor, representantes do Ministério das Cidades.

Por causa da pressão exercida pelos Conselheiros que representavam as entidades privadas ligadas ao mercado imobiliário e construção civil (ADEMI, SINDUSCON e CDL), foram suprimidas boa parte das normativas que davam consistência a sua total aplicação como instrumento normativo

Em dezembro de 2008, foi instituído o Plano Diretor do Município do Recife, Lei Municipal Nº 17.511 /2008, assentado claramente em: (1) princípios de sustentabilidade urbana, entendida como o desenvolvimento local equilibrado nas

dimensões social, econômica e ambiental; e (2) nas diretrizes contidas no Estatuto da Cidade sobre a função social da propriedade.

O Plano Diretor determina como objetivos da Política Urbana: o pleno desenvolvimento das funções socioeconômicas da cidade; o bem estar e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos; a integração da cidade do Recife no contexto metropolitano; a participação ativa da cidade do Recife no processo de desenvolvimento nacional; a preservação das características e dos valores culturais da cidade; a proteção, valorização e uso adequado do meio ambiente, das amenidades e da paisagem urbana; e a articulação dos diversos agentes públicos e privados atuantes na cidade no processo de desenvolvimento urbano (Art. 2º, Lei Nº 17.511, 2008).

O Plano estabelece que a cidade cumpra suas funções sociais na medida em que assegura o direito de todos os cidadãos ao acesso à moradia, ao transporte coletivo, ao saneamento, à energia elétrica, à iluminação pública, ao trabalho, à educação, à saúde, ao lazer, à segurança, ao patrimônio cultural e ambiental, ao culto religioso e à cultura (Parágrafo único do Art. 2º, Lei Nº 17.511, 2008). Pelo exposto, o documento final que delibera o novo Plano Diretor se torna raso e incompleto.

O plano inclui regras de transição, no que se refere aos parâmetros urbanísticos, mas sua incompletude impossibilita a sua auto-aplicação; consequentemente, na maioria dos casos, é necessária a consulta aos parâmetros normativos da LUOS, para a aprovação de projetos nas Regionais.

A perspectiva de mudanças dos parâmetros urbanísticos, principalmente o coeficiente de utilização, durante o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor do Recife, levou os empreendedores e os proprietários dos escassos terrenos, com grande potencial construtivo, a aprovearem projetos para empreendimentos imobiliários, nas seis Regionais da Diretoria de Controle Urbano (DIRCON).

Tais terrenos eram remanescentes das áreas de maior adensamento ou dos lotes de bairros adjacentes com potencial para verticalização na cidade do Recife.

Como consequência, restaram poucos terrenos disponíveis para a elaboração de novos projetos em áreas da cidade, onde o Plano Diretor do Recife estabelecia índices de ocupação mais rigorosos do que aqueles estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente, fazendo com que as grandes construtoras negociassem a compra de projetos já aprovados, ainda na vigência da lei anterior, criando, assim, um novo produto para o mercado imobiliário, o de projetos já aprovados.

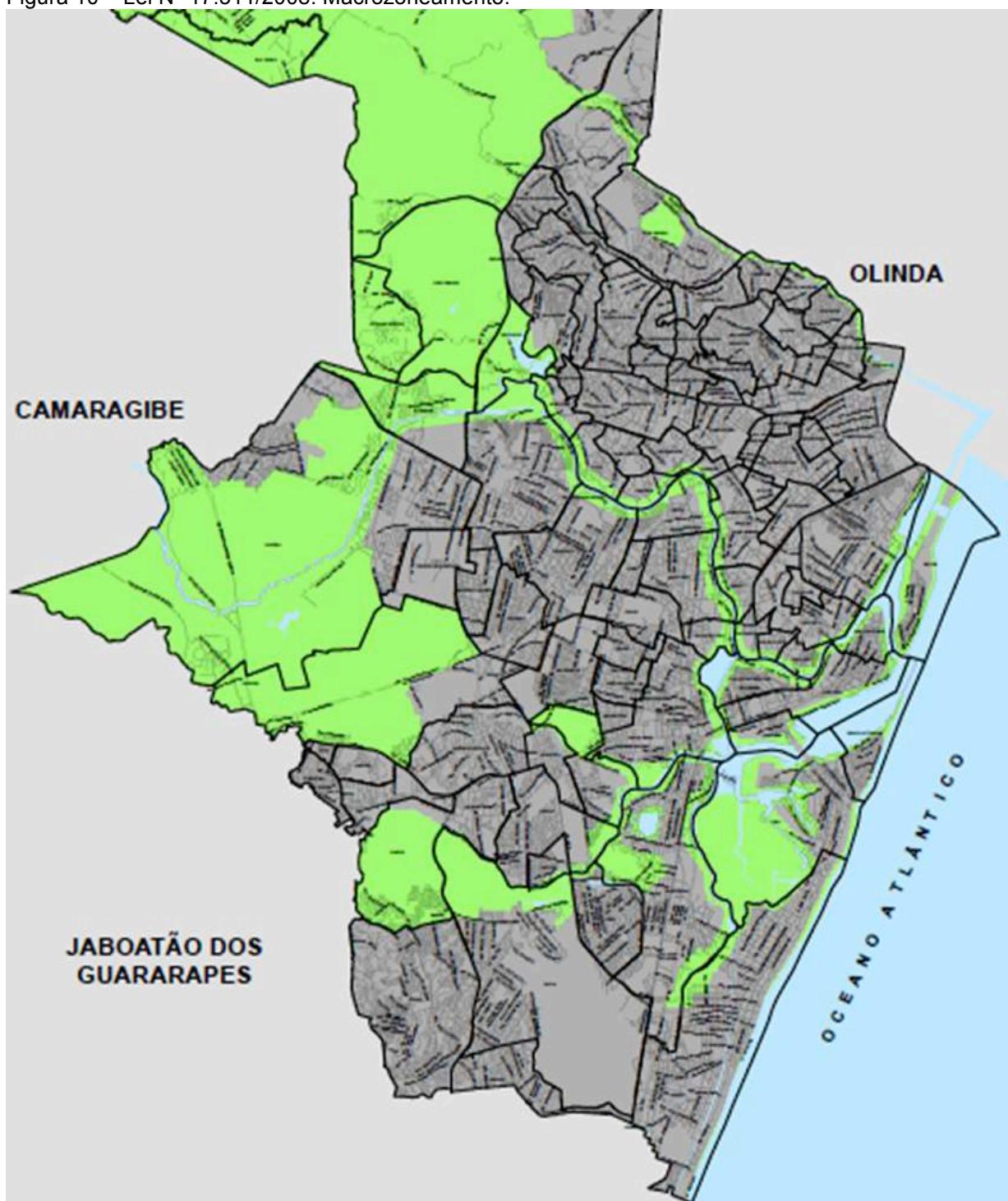
No caso do bairro de Boa Viagem, a aplicação dos instrumentos normativos do Plano Diretor não surtiu um efeito expressivo no mercado, já que os projetos anteriormente aprovados na 6º Regional serviram de estoque para futuros lançamentos.

O novo zoneamento abrange duas Macrozonas (Figura 10): Macrozona de Ambiente Natural (ZAN – em verde, no mapa) e Construído (ZAC, em cinza). O zoneamento divide as grandes zonas em zonas menores (ZAN Capibaribe, ZAN Beberibe, ZAN Tejipió e ZAN Orla; ZAC Restrita, ZAC Controlada e ZAC Moderada) (Figura 11).

Nessas zonas, foram estabelecidas zonas de diretrizes especiais, como as já existentes Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (em magenta), Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Histórico – ZEPH (em azul), Zonas Especiais de Centro – ZEC (centro principal, em marrom e secundário, em vermelho), Zona Especial de Aeroporto – ZEA, e um novo tipo, as Zonas Especiais de Dinamização Econômica – ZEDE, estas, a serem delimitadas posteriormente (Figura 12).

Além disso, definiu as Unidades Protegidas, como Jardins Botânicos, Unidades de Conservação da Natureza – UCN, Unidades de Conservação da Paisagem – UCP, Unidades de Equilíbrio Ambiental – UEA (Figura 13).

Figura 10 – Lei Nº 17.511/2008. Macrozoneamento.

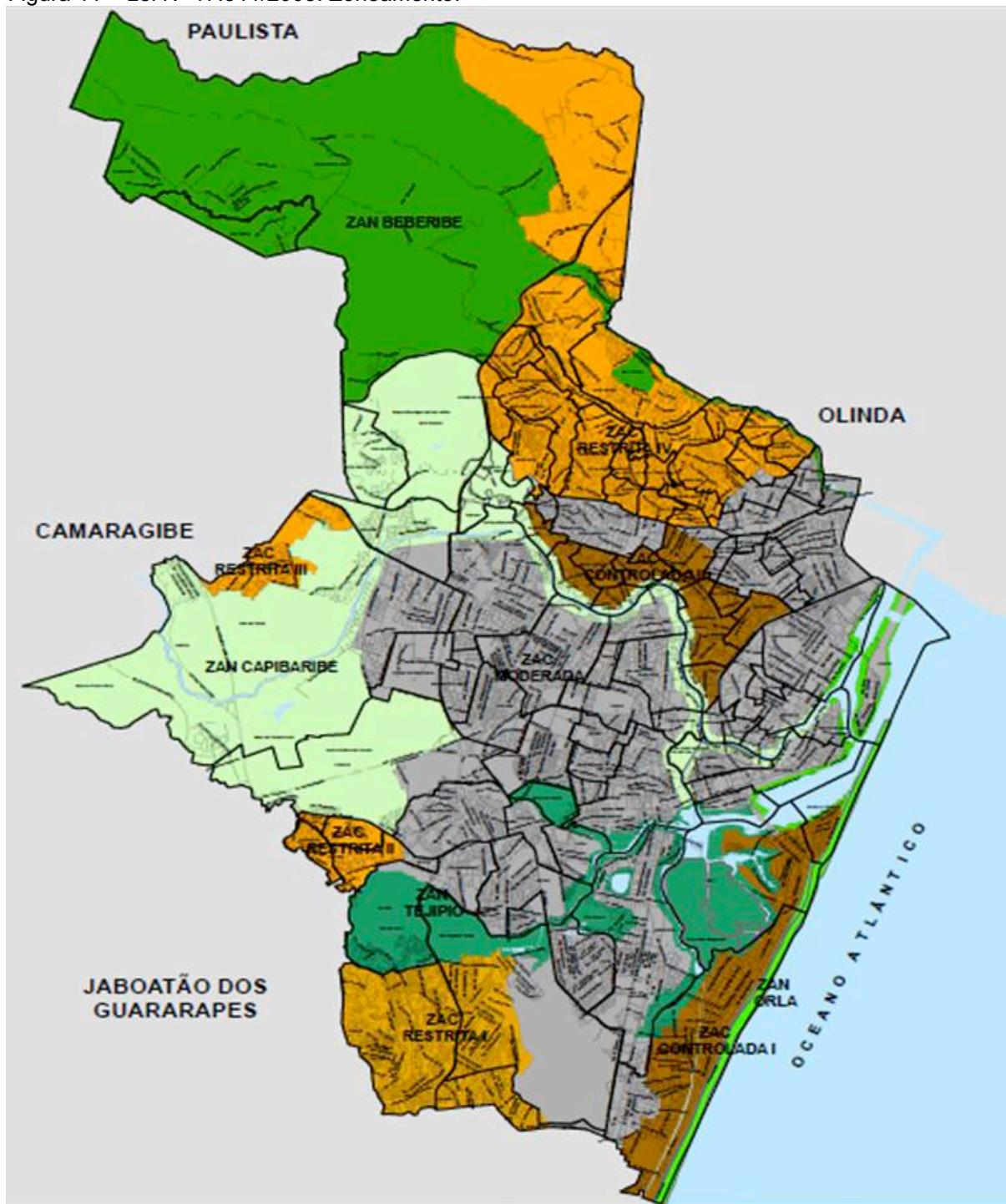


Legenda:

- MAN – Macrozonamento do Ambiente Natural
- MAC – Macrozonamento do Ambiente Construído

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Projeto de Lei do Plano Diretor e Lei Nº 17.511, 2008.

Figura 11 – Lei Nº 17.511/2008. Zoneamento.



Legenda:

ZAC – Zona de Ambiente Construído

ZAC – Moderada

ZAC – Controlada I/II

ZAC – Restrita I/II/III/IV

ZAN – Zona de Ambiente Natural

ZAN - Capibaribe

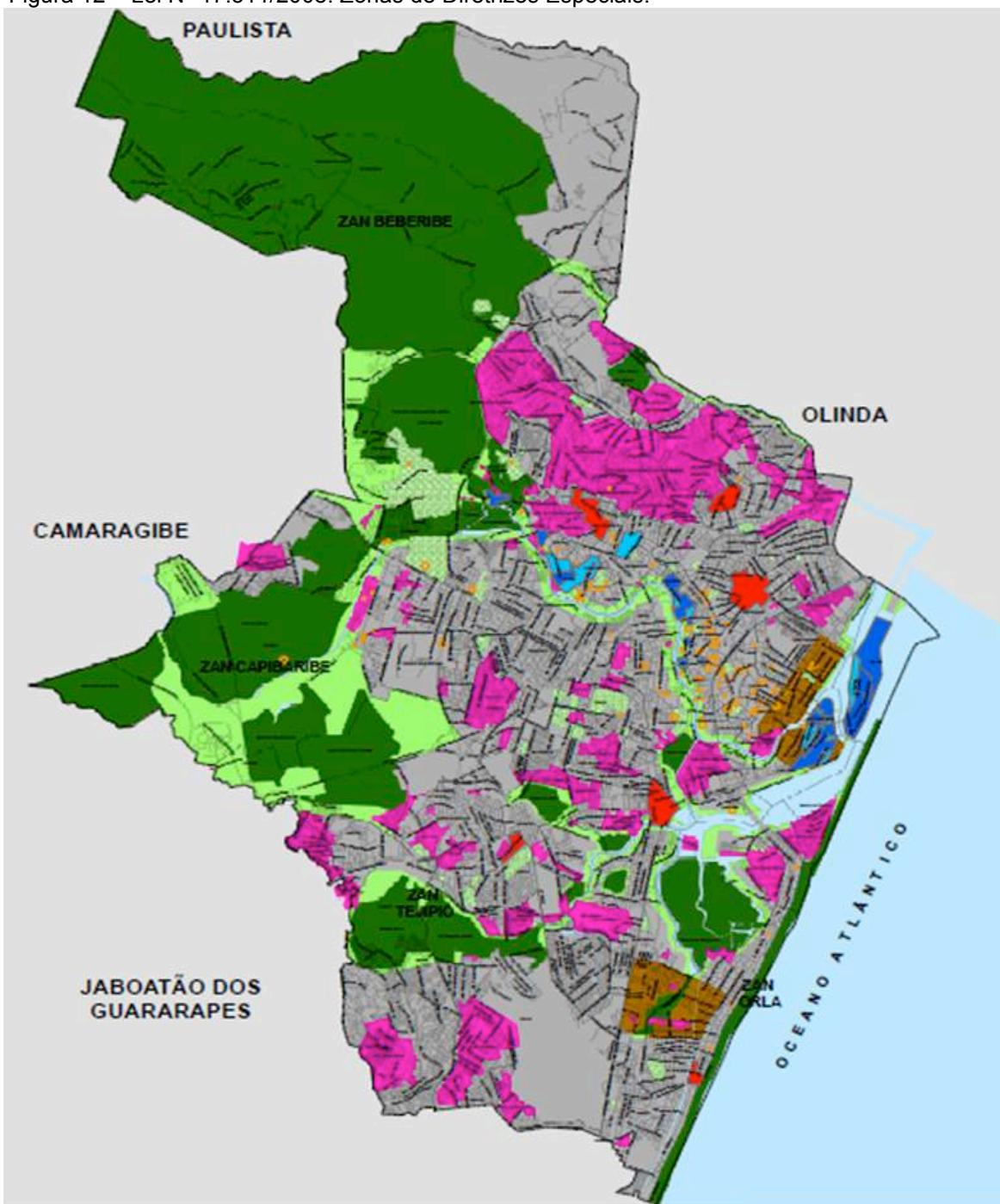
ZAN - Beberibe

ZAN - Tejipió

ZAN - Orla

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Projeto de Lei do Plano Diretor e Lei Nº 17.511, 2008.

Figura 12 – Lei Nº 17.511/2008. Zonas de Diretrizes Especiais.



Legenda:

- █ UCN – Unidade de Conservação de Natureza
- █ ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
- █ IPAV – Imóveis de Preservação de Áreas Verdes
- IEP – Imóveis Especiais de Preservação
- █ MAC – Macrozona do Ambiente Natural
- MAC – Macrozona do Ambiente Construído

ZEPH – Zona Especial de Preservação Histórica

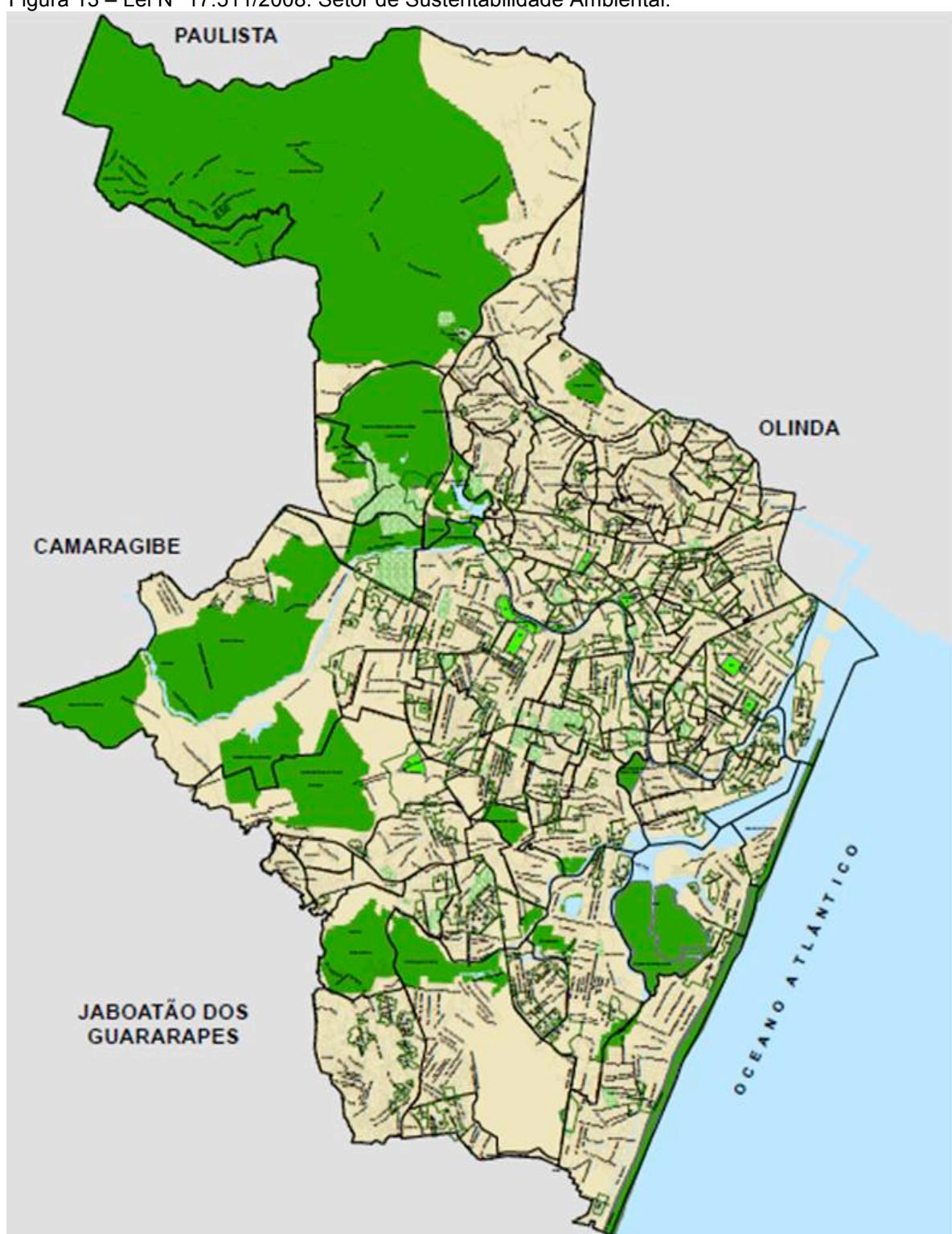
- █ ZEPH - Rigorosa
- █ ZEPH - Ambiental

ZEDE – Zona Especial de Dinamização Econômica

- █ ZEDE – Centro Secundário
- █ ZEDE – Centro Principal

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Projeto de Lei do Plano Diretor e Lei Nº 17.511, 2008.

Figura 13 – Lei Nº 17.511/2008. Setor de Sustentabilidade Ambiental.



Legenda:

- UCN – Unidade de Conservação de Natureza
- IPAV – Imóveis de Preservação de Áreas
- Praças
- Setor de Sustentabilidade Ambiental

Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife. Projeto de Lei do Plano Diretor e Lei Nº 17.511, 2008.

CAPÍTULO 3. IMPLICAÇÕES DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA EM BOA VIAGEM

No presente capítulo são abordadas as transformações do espaço urbano do bairro de Boa Viagem, cujo produto atual é oriundo de um cenário criado pelos interesses dos agentes públicos e atores privados que conduziram o processo de formulação das sucessivas leis aplicadas ao seu território desde a década de 1980, com ênfase na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (LEI Nº 16.176/96).

O capítulo apresenta as consequências desta legislação na morfologia urbana, assumindo que houve expressiva transformação na paisagem construída do bairro. Em princípio, apresenta o histórico do processo de ocupação do espaço em Boa Viagem, em seguida, analisa a Lei Nº 16.176/96 e seus reflexos na ocupação do bairro.

3.1 A Ocupação Urbana do Bairro de Boa Viagem: Histórico e Trajetória

No período em análise, a grande corrida por procura habitacional ao bairro de Boa Viagem foi motivada, entre outras razões, pelas constantes enchentes do Rio Capibaribe que, no inverno, atingiam as áreas ribeirinhas, fazendo com que os moradores procurassem áreas mais seguras para habitar, como as que se localizavam na zona sul da cidade. Essas enchentes ocorreram no final dos anos 1960 e nos anos 1970 em bairros tradicionais do Recife, como Casa Amarela, Derby, Espinheiro, Madalena e Casa Forte.

No Recife, de acordo com Alves (2009), no decorrer do século XX, um conjunto de leis que tratam do zoneamento, dos parâmetros construtivos e da morfologia urbana da cidade, produto do amoldamento das construções no lote por meio de suas respectivas aplicações, direcionaram o seu crescimento, o padrão construtivo e as áreas de maior valor imobiliário.

Dentre essas normativas, as quatro últimas foram aplicadas durante o processo de adensamento e verticalização no bairro de Boa Viagem. As mesmas que segundo Alves (2009), receberam maior influência dos agentes diretamente ligados ao mercado imobiliário, um dos mais interessados nesse processo de expansão.

Essas leis, que influenciaram na atual conformação urbana da cidade, surgem a partir da década de 1950 e começam a ser aplicadas no bairro com o propósito de vender aos seus pretendentes residentes um alto padrão de moradia, fora da já conturbada região central da cidade. Então, os proprietários de glebas com características do espaço rural, adquiridas na primeira metade do século XX por investidores privados, com o aval do poder público e a implantação de infraestruturas urbanas, parcelaram as mesmas.

É nessa época, vislumbrando o alto potencial de valor imobiliário da então chamada Zona Sul, que tem início o processo de ocupação, trazendo consigo o adensamento e verticalização próprios de uma ocupação urbana conduzida pela iniciativa privada. Nesse processo, o maior número possível de ocupação de uso privado predomina sobre o espaço público, este visto apenas como a sobra do produto do parcelamento, principal produto, o valor do solo.

Pelo Regulamento das Construções, de 1936, o Recife ficava dividido em quatro zonas e sete subzonas: principal, urbana, suburbana e rural, com usos permitidos, proibidos e tolerados, com taxas de ocupação e alturas específicas, recuos, tipologia das edificações, dimensões dos cômodos, etc. (PONTUAL, 2001, p.167).

De acordo com Alves (2009, p.135), o Decreto Lei Nº 2.590 de 1953, estabeleceu novos índices de ocupação, altura e afastamento. No setor urbano, localizado dentro da área central do Recife, os índices de afastamentos propostos, a grande inovação da lei, permitem as condições favoráveis para um maior adensamento, estimulando o seu processo de desenvolvimento e modernização. Enquanto que, no suburbano, proporcionaria as melhores condições para a moradia de menor densidade.

Em Boa Viagem, a faixa litorânea, compreendida entre as Avenidas Boa Viagem e Conselheiro Aguiar foi designada agora como parte integrante da zona urbana, ocasionando um incremento ao valor do solo nessa parte do bairro. Sua incorporação à zona urbana é um passo importante no crescimento e um incentivo para a expansão da cidade em direção a zona sul (ALVES, 2009, p.135).

Essa normativa assegura que os edifícios possuam ventilação e

iluminação natural em todos os cômodos e com o propósito de impedir a construção de blocos contínuos ocupando toda a extensão da quadra, a exemplo dos bairros localizados no centro do Recife destinados ao uso residencial, comercial ou de serviços. Além dos fatores relacionados ao conforto ambiental, os afastamentos permitem que todas as fachadas recebam tratamento com revestimentos nobres que acrescentem ao imóvel o seu valor no mercado imobiliário.

Essa forma de zoneamento trouxe como principal consequência a segregação urbana, fruto de uma divisão territorial que beneficia o valor imobiliário nas áreas providas de melhor infraestrutura e melhor localização na malha urbana. Essa forma de apropriação da cidade gera na sua periferia o incentivo à ocupação pela população de baixa renda. Entretanto, à medida que a cidade se expande, criam-se áreas engessadas e desvalorizadas, apesar de geograficamente bem localizadas, o que demonstra o descaso com a população de menor poder aquisitivo.

As ocupações de baixa renda, até então “toleradas”, tornaram-se, na década de 60, alvo de disputa de interesses imobiliários e fundiários e, apoiados por decisões judiciais comumente favoráveis aos donos das terras. Diante da ação crescente de valorização fundiária no bairro de Boa Viagem, os conflitos entre invasores e proprietários, se ampliaram consideravelmente a partir da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, em 1964.

A população de baixa renda passou a ser removida para loteamentos em áreas longínquas do centro da cidade, “cedendo” espaço ao mercado imobiliário crescente e cada vez mais elitizado. Esta ação de gentrificação foi habitual nos anos de 1960 na maioria das cidades brasileiras.

Desde os anos 1950, o bairro de Boa Viagem verticalizava-se muito lentamente. Mas, foi apenas na década de 70, que a aceleração das edificações altera a paisagem do bairro em direção ao adensamento e à verticalização. Embora ainda existissem muitos terrenos livres, já começavam a acontecer as primeiras demolições de casas unifamiliares, dando lugar a habitações multifamiliares de pequeno e médio porte.

Ainda nos anos 1960, o intervalo entre as enchentes começa a diminuir, estimulando uma maior procura de classes sociais mais abastadas pelo bairro de Boa Viagem (SILVA, 2008). Nessa época, a Avenida Engenheiro Domingos Ferreira, antiga Avenida Amazonas, era um grande areal, e possuía ainda algumas casas de veraneio no local (Figura 14). A vegetação ainda dominava a paisagem em meio às construções que começavam a surgir, dando forma ao desenho urbano do novo bairro (SILVA, 2008).

Figura 14 – Avenida Boa Viagem nos anos 1960.



Fonte: www.pernambucoarcaico.com, 1960. Autor desconhecido.

O período de intensa ocupação de Boa Viagem ocorre, portanto a partir da segunda metade do século XX aos dias atuais. Neste período o bairro é marcado por profundas transformações na paisagem urbana, através da consolidação de seu adensamento, impulsionado por legislações que favoreceram a sua verticalização. A iniciativa privada, gradativamente, lançou no mercado imobiliário local, empreendimentos ousados em termos de tecnologia, luxo e conforto, para um mercado de classe social abastada, cada vez mais exigente.

Para atender a essa demanda e competir nesse mercado promissor, as construtoras ergueram, no decorrer dos últimos anos, edifícios maiores e mais modernos. É nesse território em constante transformação que as casas de veraneio de outrora cedem lugar ao “edifício moderno”, no balneário que virou bairro.

A Lei Municipal Nº 7.427 de 1961 – Código de Urbanismo e Obras condensou todas as leis parciais referentes à matéria em um único texto, ocorrendo uma mudança no zoneamento da cidade. A cidade passou a ser dividida em três setores e não mais em quatro: urbano, suburbano e rural, com zonas industriais localizadas nos três setores. Há a permissão para a construção em altura nos centros comerciais, nos eixos viários de circulação de transportes coletivos e no bairro de Boa Viagem (PONTUAL, 2001, p.178). Aí se iniciava o processo em que o poder público, pela regulação urbanística, definia um novo tipo de ocupação e valorização para Boa Viagem.

Quer dizer, é neste momento, a partir dos anos de 1960, que começam a ser aplicadas as primeiras diretrizes legais para o ordenamento do território de Boa Viagem, com a Lei Nº 7.427, de 1961. Posteriormente, o bairro foi objeto da aplicação de uma sequência de legislações, que acarretaram na produção do espaço urbano, a saber: a Lei Nº 14.511 de 1983; a Lei Nº 16.176, de 1996, atualizada em 1997 com a Lei Nº 16.289 e, por fim, o atual Plano Diretor da Cidade do Recife, Lei Nº 17.511 instituído em 2008. As legislações foram objeto de uma “especialização crescente no trato do espaço urbano” (MEDINA, 1996, p.144), mas os parâmetros de desenho “levaram a configurar uma paisagem urbana indiferenciada, formada basicamente, por ‘torres’ residenciais e de serviços isoladas dentro dos limites dos seus lotes” (MEDINA, 1996, p.10).

O Código de Urbanismo e Obras, Lei Nº 7.427/61, em vigor na época, teve como base o trabalho precedente do Engenheiro Antônio Bezerra Baltar (1951) e se fundamentava nos preceitos urbanísticos da Carta de Atenas (CIAM, 1933)³. Durante vinte anos, o Código ditou as normas de urbanização relativas à divisão territorial, zoneamento, arruamentos, loteamentos e desmembramentos, bem como as normas sobre as obras civis, o licenciamento e as partes componentes das construções e outras condições, impondo, assim, o desenho urbano a ser seguido e, consequentemente, a forma de ocupação das quadras do bairro.

De acordo com Medina (1996):

A Lei Nº 7.427 de 1961 foi constituída por duas abordagens: uma para a cidade e outra para o edifício. Nessa Lei era mais presente a ideia do funcionalismo, principalmente para as edificações. Cabia a concepção global de cidade uma conotação metropolitana, onde o centro do Recife assumia às vezes de grande centro cívico e de negócios metropolitano, traduzido na conexão de suas determinações aos princípios do polinucleamento urbano, principalmente proposto por Baltar, na esfera local (MEDINA, 1996, p.146).

Esse fenômeno ocorre como consequência de uma expressiva produção imobiliária, na qual favorecidos pela legislação, bem como por um aumento da demanda na procura de imóveis para fins residenciais e comerciais no bairro, proporcionou aos empreendedores da construção civil um maior investimento no bairro de Boa Viagem.

No início da década de 1980, foi elaborada a Lei Nº 14.511 de 1983, definindo uma nova forma de ocupação do espaço urbano da cidade do Recife fortemente calcada numa concepção de espaço urbano funcionalista, tendo o zoneamento como instrumento. Os seus principais objetivos eram: promover a integração da cidade com a sua região metropolitana; orientar a ocupação e a utilização do solo quanto ao seu uso, à distribuição da população e ao desempenho das funções urbanas; e determinar a preservação dos elementos naturais e dos

³ A Carta de Atenas (1933) tinha como preceito fundamental o zoneamento, “operação feita sobre um plano de cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar. Ele tem por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, cada uma das quais reclama seu espaço particular: locais de habitação, centros industriais ou comerciais, salas ou terrenos destinados ao lazer”.

sítios históricos e culturais.

O Plano de Uso e Ocupação do Solo integrante do Plano de Desenvolvimento do Recife (PDR) foi instrumentalizado e implementado pela Lei Nº 14.511/1983 (Art. 2º), que introduz novas condições de aproveitamento e ocupação para os lotes, tais como taxa de ocupação, coeficiente de utilização, afastamentos em relação aos limites dos lotes vizinhos, percentual de área de solo natural a ser tratada com vegetação e parâmetros de ocupação de acordo com as diretrizes do zoneamento de cada região. O Bairro de Boa Viagem ocupa um papel privilegiado.

De acordo com Medina (1996):

O privilegio do bairro de Boa Viagem, na Lei 14.511, era coerentemente relacionado ao período em que o Plano Nacional estimulou nos grandes centros urbanos o desenvolvimento do setor produtivo imobiliário. Desenvolvimento patrocinado pela política de financiamento habitacional do Banco Nacional de Habitação – BNH.

A nova centralidade de Boa Viagem, ao longo de pouco mais de dez anos, ratificou o processo de esvaziamento e destruição do centro principal do Recife. A nova centralidade de Boa Viagem estruturou-se a partir da valorização do espaço privado, onde a verticalização elevou o bairro à categoria de novo “monumento urbano”, criando no interior dos lotes e dos shoppings uma representação privada da dimensão pública da Cidade (MEDINA, 1996, p.110).

Na década de 80, a elevada renda média *per capita* dos habitantes e a infraestrutura existente no bairro foram determinantes para a escolha da implantação do primeiro shopping de grande porte do estado, o Shopping Center Recife, inaugurado no ano de 1980, acrescendo ainda mais os investimentos financeiros na área e, portanto, aumentando a procura pelo bairro de Boa Viagem e pelo *status* e conceito que ele atribuía.

A partir desta época, inicia-se a demolição de edificações unifamiliares para a construção de edificações em altura. A presença do shopping e de outros centros comerciais, por outro lado, ao longo do tempo foi contribuindo para a saturação das infraestruturas, especialmente viárias e sanitárias, subdimensionados para a densidade construtiva alcançada na segunda metade dos anos 80.

Nos anos oitenta do século passado, entra em vigor o Plano de Uso e Ocupação do Solo – Lei Nº 14.511/83, que dividiu a cidade em área urbana e de expansão urbana, ao mesmo tempo em que supriu a área rural. A lei veio a

substituir parte do Código de Obras e Urbanismo, no que se refere ao zoneamento e aos índices urbanísticos para o uso e ocupação do solo.

Conforme Alves (2009), essa lei muda os preceitos do zoneamento da ocupação do solo. A cidade fica dividida em seis zonas, setores e eixos de circulação. Os espaços se particularizam e a ocupação se baseia em variáveis, como a taxa e o coeficiente de aproveitamento do solo, por zonas e usos. Os afastamentos configuram instrumentos acessórios da ocupação submetidos a diversas variáveis. São instituídas distintas zonas de ocupação residencial, criando áreas com restrição de densidade média ou alta, de acordo com o zoneamento.

A Zona Residencial 6 – ZR6, situada na faixa litorânea de Boa Viagem, foi definida como área de ocupação de alta densidade. O resto do bairro foi definido como zona de densidade de ocupação média alta. Era permitida a construção de edifícios multifamiliares isolados e conjuntos de até 4 pavimentos, com o coeficiente de aproveitamento⁴ igual a 3,3, o maior de toda a cidade, entretanto possui uma menor taxa de ocupação, de apenas 30% (ALVES, 2009). O resto do bairro era considerado ZR 5, de ocupação média alta.

Essa legislação permite aos incorporadores construir edifícios mais altos nas quadras próximas a beira mar, a área mais privilegiada e valorizada do bairro. O que torna evidente a participação dos atores da construção civil, influenciando de forma predominante nas decisões sobre as normativas da regulação urbana da cidade, com o aval dos representantes do poder público. Tinha início o processo irreversível de saturação urbana no bairro de Boa Viagem.

O setor da construção civil, durante seu período de vigência e com o aparato proporcionado pelas novas tecnologias, obteve uma maior rentabilidade, tendo em vista um maior número de unidades habitacionais a serem

⁴ O Coeficiente de Utilização definido pela lei é um fator que, multiplicado pela área do terreno definiria a área total de construção, mas a área real de construção era superior a este valor já que diversas áreas não eram computadas neste cálculo: pavimento de subsolo e semi-enterrado; pavimentos destinados a guarda de veículos; térreos vazados até 25% da superfície e os intercalados entre outros pavimentos ocupados até 25% da superfície; pavimento correspondente a última parada do elevador; superfície total ocupada por varandas, terraços, balcões, armários, poços ou áreas de iluminação, poços de elevadores, caixas de escadas, antecâmara contra incêndio, jardineiras, terraços de serviços, tanques de lavagem de roupa e estantes, desde que no perímetro dos lotes.

comercializadas por empreendimento, permitida pela construção de edifícios mais altos.

No início dos anos de 1980, ainda sobre a anuência da normativa Nº 7.427/1961, a forma urbana em que se encontrava o bairro já apresentava sinais de um processo de ocupação destinado ao uso residencial para a classe média alta com edifícios residenciais de uso multifamiliar nas proximidades da praia e um eixo comercial em processo de consolidação entre as Avenidas Conselheiro Aguiar e Engenheiro Domingos Ferreira, com mercados e galerias de bairro destinados a atender principalmente os moradores da região. Esta tendência se consolidou a partir da Lei Nº 14.511/83.

O Shopping Recife, como equipamento indutor, foi responsável pela transformação do uso e ocupação do solo, em Boa Viagem. Com a valorização do solo urbano as quadras destinadas as residências unifamiliares, passaram a ter outras ocupações destinadas a investimentos mais rentáveis para o ramo da construção civil, tendo início o processo de expansão do mercado imobiliário. Para que isso se concretizasse de forma viável e rentável, começa a ocorrer a troca do lote por área construída, bem como o aterro de áreas alagadas as margens dos corpos d'água dos arredores.

A figura 15 abaixo demonstra a atual ocupação do solo no entorno da Nova Centralidade do Shopping Recife. É possível identificar nas quadras os lotes que passaram por um processo de maior verticalização. Eles se encontram em sua maioria próximos a beira mar e no entorno do shopping.

Figura 15 – Nova Centralidade do entorno do Shopping Recife.



Fonte: Câmara, 2014.

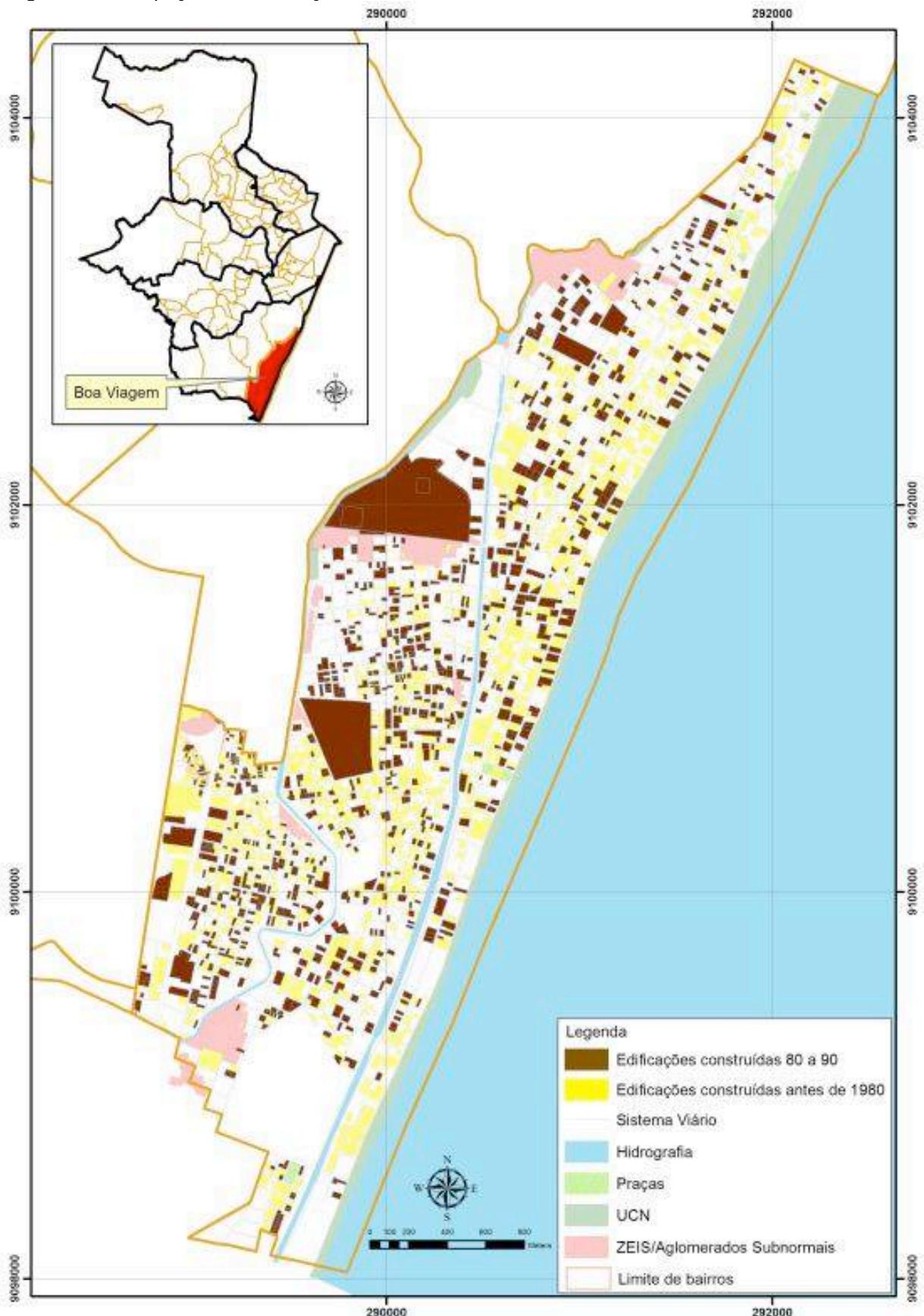
É importante ressaltar que, quando entra em vigor a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Nº 14.511/1983, e impulsionado por novos empreendimentos, tais como a inauguração do já mencionado centro comercial, houve forte incentivo à expansão do mercado imobiliário, atraindo para o entorno do shopping edificações de alto padrão, destinados a usos de moradia, comércio, serviço, educação, instituições e empresas.

O processo de ocupação e verticalização de Boa Viagem durante os anos de 1980 e 1990 pode ser observado através da dinâmica de crescimento urbano no bairro, onde é possível fazer uma análise comparativa entre as edificações erguidas nos mencionados períodos (figura16).

Percebe-se um aumento do número de pavimentos, bem como do número de edificações verticais em relação à década anterior. Esse fenômeno já havia sido planejado pelos investidores do mercado imobiliário que, sempre na dianteira, por meio da especulação imobiliária, tornaram-se agentes principais do processo de ocupação urbana em grande escala da nova área urbana prevista por lei.

Tal acontecimento sobrevém por fatores relacionados ao aumento da procura por imóveis na zona sul da cidade, seja para fins de moradia ou investimentos relacionados a edifícios com salas comerciais ou empresariais para uso próprio ou de locatários, tendo em vista o grande potencial para investimento nesses empreendimentos no bairro de Boa Viagem. E também com a implantação do centro comercial, que colaborou com essa expansão e verticalização de edificações no bairro.

Figura 16 – Ocupação das edificações entre 1980 e 1990.



O plano de massa gerado por Câmara (2014) proporciona um panorama da forma como a ocupação ocorreu ao longo dos anos de 1980 e 1990 (Figura 17). É possível perceber que o processo de verticalização se intensifica no decorrer dos anos. O aumento da população residente se multiplica, atraída por uma infraestrutura urbana ofertada pelo poder público e construções imponentes para seus moradores e usuários oferecidas pelo mercado imobiliário.

Figura 17 – Ocupação da malha urbana entre 1980 e 1990.



Fonte: Câmara, 2014.

A Lei Nº 14.511/83, depois de mais de 20 anos de vigência, foi substituída pela Lei Nº 16.176/97 – LUOS. Esta lei, que é objeto desta pesquisa, é tratada no item 3.2 a seguir, juntamente ao Plano Diretor, naquilo que se refere aos parâmetros que modificam a estrutura urbana da cidade. Do ponto de vista da tipologia edilícia agora proposta, observa-se que os parâmetros permitiram um gabarito bastante elevado, assim como a ocupação de parte do paramento da edificação, com pavimentos de estacionamento, o que trouxe como consequência, quadras com uma massa construída pesada constituída por paredões fechados, gerando uma arquitetura de muros, sem permeabilidade para o exterior, responsáveis por produzir uma sensação de insegurança para os pedestres, que por ali trafegam.

3.2 Efeitos dos Instrumentos Normativos na Configuração do Uso e Ocupação do Solo: Verticalização e Adensamento

Nos anos 1990, as modificações de conformação espacial, principiadas lentamente desde os anos 1970, foram consolidadas e se conservam até os dias de hoje: a verticalização e o adensamento, disseminados em todo o bairro de Boa Viagem. A classe alta ocupava fundamentalmente as construções de gabarito alto implantadas nas quadras limítrofes ao mar, ao passo que a classe média e a população de baixa renda ocupavam construções com gabaritos baixos e médios que se espalhavam distintamente no restante do bairro e em suas periferias.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, atualmente em vigor, rompe com os conceitos adotados na legislação anterior, baseados no urbanismo funcionalista, que adotava um zoneamento por usos, modificando os índices construtivos e o zoneamento. Este leva principalmente em consideração a geomorfologia da cidade. Assim, tem-se: ZUP – Zona de Urbanização Preferencial, ZUM - Zona de Urbanização de Morros, ZUR - Zona de Urbanização Restrita e ZDE - Zona de Diretrizes Especiais (Tabela 4).

Tabela 4 – Parâmetros urbanísticos. Lei Nº 16.176/96.

ZONAS	PARÂMETROS URBANÍSTICOS						REQUISITOS ESPECIAIS		
	TSN	μ	AFASTAMENTO INICIAL MÍNIMO (Afi)			FRONTAL			
			LATERAL E FUNDOS						
			Edif. \leq 2 Pavt.	Edif. $>$ 2 Pavt.					
ZONAS DE URBANIZAÇÃO									
ZUP 1	25	4,00	5,00	nulo/1,50	3,00		A,B,C,D		
ZUP 2	50	3,00	7,00	nulo/1,50	3,00		A,C,E		
ZUM	20	2,00	5,00	nulo/1,50	3,00		A,B,C,D		
ZUR	70	0,50	5,00	nulo/1,50	3,00		A,B,C,D		
ZONAS ESPECIAIS DE CENTRO									
ZECP	20	7,00	nulo	nulo/1,50	nulo/3,00		A,B,C,D,F		
ZECS	20	5,50	nulo	nulo/1,50	nulo/3,00		A,B,C,D,F		
ZECM	20	5,50	5,00	nulo/1,50	3,00		A,B,C,D		

A. As edificações com até 2 (dois) pavimentos poderão colar em 2 (duas) das divisas laterais e/ou de fundos.

B. As edificações com mais de dois pavimentos poderão colar em 2 (duas) das divisas laterais e/ou de fundos, os dois primeiros pavimentos, se houver, desde que atendido o disposto no item anterior.

C. Para as edificações com até 2 (dois) pavimentos, quando não colarem nas divisas laterais e/ou de fundos e apresentem vãos abertos, o afastamento mínimo para as respectivas divisas será de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros).

D. Para as edificações com mais de 2 (dois) pavimentos, quando não colarem nas divisas laterais e de fundos, o afastamento mínimo para os dois primeiros pavimentos será de 1,50m (um metro e meio).

E. Nas edificações com mais de dois 2 (dois)pavimentos, o afastamento mínimo para o pavimento de subsolo ou semi-enterrado e os dois primeiros pavimentos acima deste será igual ao afastamento frontal inicial de 7,00m (sete metros) e o afastamento lateral e de fundos inicial de 3m (três metros)

F. As edificações poderão colar os 4 (quatro) primeiros pavimentos nas divisas frontais e laterais, desde que afastem no mínimo 3 m (três metros) da divisa dos fundos.

Fonte: Prefeitura da cidade do Recife, 1996.

A tabela 4 acima indica quais serão os parâmetros urbanísticos a serem seguidos a partir da sua aprovação em 1996. Dentre as Zonas de Urbanização Preferencial, a ZUP 1 é a que possui o maior coeficiente ($\mu=4,0$), com percentual de solo natural de 25% e que incide sobre todo o Bairro de Boa Viagem. Os parâmetros urbanísticos propostos na ZUP 1 permitem que as construções ocupem no lote, em seus pavimentos da base, até 75% da sua área, provocando assim o adensamento da quadra no qual se insere e a verticalização nos pavimentos tipo.

O gabarito da torre é definido pelos afastamentos e o maior número de pavimentos possíveis definidos por meio da aplicação de uma das fórmulas abaixo para os edifícios com mais de quatro pavimentos como determina a LUOS, de acordo com o zoneamento no qual o lote está inserido.

I - Na ZUP 2 (Fórmula I):

$$Af = Afi + (n - 4) 0,25$$

$$Al = Ali + (n - 4) 0,35$$

$$Afu = Al$$

Onde:

n = Número de pavimentos

Al = Afastamento lateral

II - Nas demais Zonas (Fórmula II):

$$Af = Afi + (n - 4) 0,25$$

$$Al = Ali + (n - 4) 0,25$$

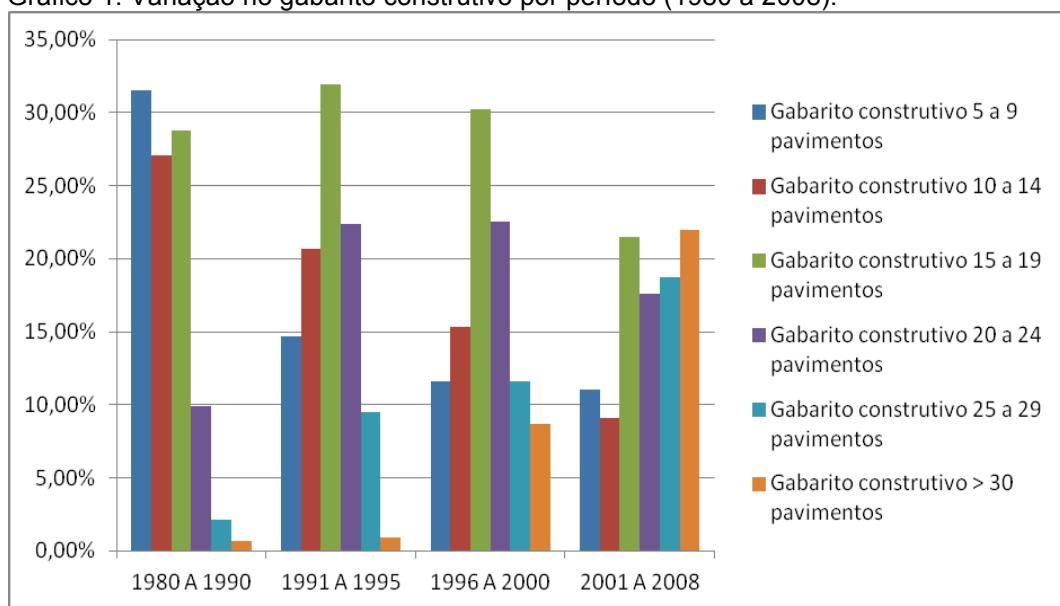
$$Afu = Al$$

Af = Afastamento frontal

Afu = Afastamento fundo

Essa normativa proporcionou, durante os últimos anos, uma demanda imobiliária impulsionada pelo aumento significativo da produção na construção civil. O que acelerou o processo de ocupação nos lotes privados. Os seus parâmetros urbanísticos contribuíram para elevar o potencial construtivo em Recife, com a finalidade de aumentar ainda mais a área edificada nos terrenos. A sua aplicação resultou em um processo de verticalização ao longo do tempo, que impulsionou o aumento do número de residências por lote e passou a ocupar as áreas onde o coeficiente proporcionava a construção de edifícios maiores (Gráfico 1).

Gráfico 1: Variação no gabarito construtivo por período (1980 a 2008).



Fonte: Base de dados NUGEPP, 2008.

O gráfico 1 acima demonstra de maneira descritiva que na Cidade do Recife, os padrões de verticalização entre os anos de 1980 e 1990 apresentam valores em termos percentual construtivo maiores entre os edifícios com gabarito entre 5 e 9 pavimentos (acima de 30%) e próximos entre os edifícios com gabarito entre 10 e 14 pavimentos (acima de 25%) e com gabarito entre 15 e 19 pavimentos (acima de 25%). Enquanto as edificações acima de 20 pavimentos, nesse mesmo período, apresentavam um percentual reduzido (abaixo de 10%). Essa predominância pode ser justificada, dentre outros motivos, por uma demanda de novos empreendimentos construídos nesse período, e pelos parâmetros normativos da Lei Nº 14.511/1983 que entrava em vigor.

Na década seguinte, ainda sobre a vigência da mesma normativa, entre os anos de 1990 e 1995, observa-se um aumento significativo do número de

edificações com gabarito entre 15 e 19 pavimentos (acima de 30%) e com gabarito entre 20 e 24 pavimentos (acima de 20%). Também é possível perceber um aumento no número edificações com gabarito entre 25 e 29 pavimentos (próximo aos 10%) em relação a década anterior. Esse acontecimento coincide com o momento em que há um incentivo, por parte do mercado imobiliário, ao acréscimo do número de pavimentos nos empreendimentos.

Entre os anos de 1996 e 2000, agora sobre a anuência da Lei Nº 16.176/1996, com a utilização dos coeficientes de construção mais altos na cidade, ocorre um crescimento no número de construções com gabarito entre 25 e 29 pavimentos, agora superior aos 10%, e as construções acima de 30 pavimentos, próximos aos 10%. É nesse período que se firma uma tendência à produção de edifícios com alto potencial construtivo nas áreas da cidade com maior valor imobiliário.

Vale ressaltar, que neste período ainda se tem o reflexo da lei anterior, considerando-se o estoque de projetos aprovados, ocasionados pela perspectiva de mudança da legislação e, também, pelo tempo de aprovação dos projetos na Prefeitura e o tempo de construção já que os dados referem-se a edificações construídas.

Durante os anos seguintes, entre 2001 e 2008, o percentual dos empreendimentos com gabarito entre 25 e 29 pavimentos tende a aumentar em relação aos demais períodos analisados, superando o gabarito anterior para a cidade. Este chega a ser ultrapassado pelo percentual de gabarito construtivo para os edifícios acima de 30 pavimentos atingindo 22%. Ocorre nesse momento, em Boa Viagem, o auge do processo de verticalização nas áreas de maior interesse imobiliário da cidade, por meio dos parâmetros aprovados na LUOS, a partir da pressão exercida pelos atores ligados a construção civil, sobre o poder público municipal.

Outro fator pode ser destacado como responsável pelo maior adensamento de Boa Viagem: a instituição da Área de Reestruturação Urbana – Lei Nº 16.719/2001. Esta lei, fruto da pressão da população, veio conter, de forma significativa, o processo de verticalização permitido pelos coeficientes construtivos

da LUOS em 12 bairros⁵ da zona norte da cidade, à margem esquerda do Rio Capibaribe. Este conjunto de bairros tem alto valor imobiliário e são ocupados por uma população de alto poder aquisitivo, à semelhança de Boa Viagem.

O crescimento urbano e o adensamento das áreas da cidade que sofreram com o processo de verticalização, apoiado nos parâmetros propostos pelas últimas legislações, resultaram na saturação da infraestrutura urbana, que não acompanha essa demanda de ocupação das quadras, tornando-se obsoleta.

Como consequência, o espaço público está sendo gradativamente abandonado e substituído por novas áreas exploradas pela iniciativa privada. Como é o caso dos shoppings, condomínios residenciais, comerciais e empresariais, locais frequentemente utilizados pela população de maior poder aquisitivo.

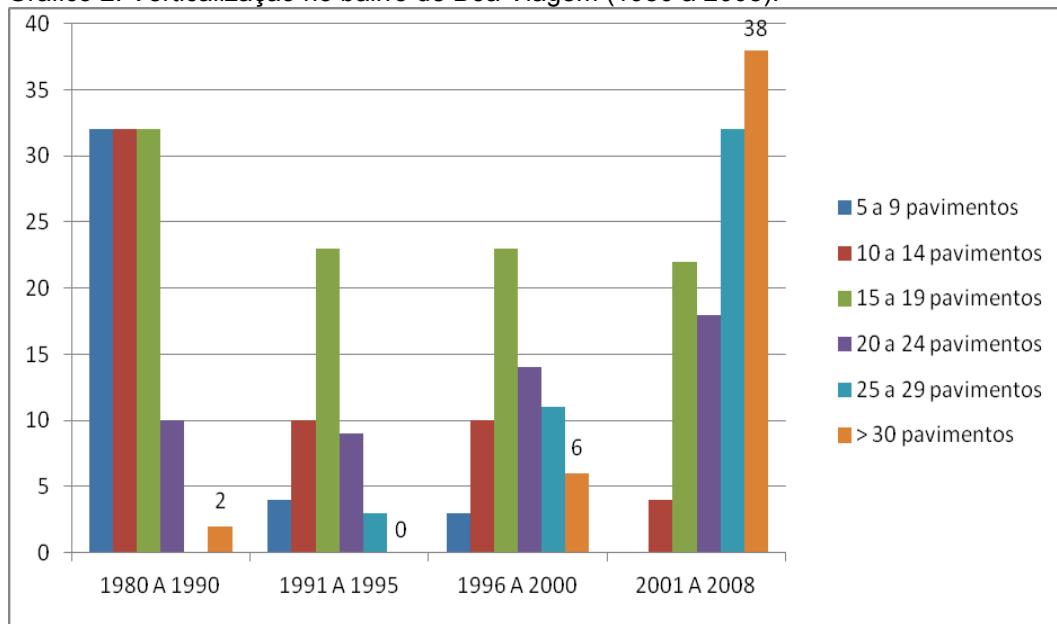
Esse processo de transformação urbana ocorre no decorrer do século XX e se torna mais rápido nas últimas três décadas. Com a contribuição, na transformação da paisagem urbana, das sucessivas legislações urbanísticas protagonizadas pelos agentes e atores do mercado imobiliário com o apoio velado do poder público. Isso corrobora com a ineficácia da regulação urbanística na produção do espaço urbano.

Colaborou para a verticalização a extinção de um parâmetro urbanístico que fazia muita diferença na lei anterior, a taxa de solo natural. Além disso, o aumento do gabarito, também decorre do aumento da área construída. Como a projeção da área construída é limitada pelo recuo e afastamentos, ficava criada a possibilidade para o crescimento em altura, de forma a atingir todo o potencial possível.

Durante o período de vigência da atual Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Nº 16.167/1996), que dentre suas normativas, propõe a utilização de um coeficiente único para todo o Bairro de Boa Viagem, o da ZUP 1 ($\mu=4,0$), maior que os até então aplicados por suas antecessoras, modificando os parâmetros urbanísticos da lei anterior, ocasionando como consequência um elevado índice de verticalização (Gráfico 2).

⁵ Derby, Graças, Espinheiro, Aflitos, Jaqueira, Tamarineira, Santana, Parnamirim, Poço, Casa Forte, Monteiro e Apipucos.

Gráfico 2: Verticalização no bairro de Boa Viagem (1980 a 2008).



Fonte: Base de dados NUGEPP, 2008.

O bairro de Boa Viagem já apresentava um expressivo número de edificações em altura desde o período de 1980 a 1990. Na análise do gráfico 2 acima, observa-se em dados numéricos, que a produção imobiliária entre esses anos era, em sua grande maioria, de edifícios cujo gabarito variava entre 5 à 19 pavimentos, constatando-se que neste período haviam apenas 2 (duas) edificações acima de 30 (trinta) pavimentos. Portanto, pode-se averiguar que no mesmo espaço de tempo, o mercado imobiliário já havia construído um expressivo número de edificações sobre a vigência da Lei Nº 14.511/1983. O que confirma como visto anteriormente, o interesse por parte da iniciativa privada ligada a esse setor pela exploração comercial de empreendimentos com alto valor financeiro em Boa Viagem.

Durante os anos de 1991 e 1995 ocorre uma retração na produção imobiliária no bairro, principalmente nas construções entre 5 à 14 pavimentos. Esse processo pode representar um incentivo a construção de edifícios com um maior número de pavimentos. O que pode ter significado um aumento no valor dos imóveis e a diminuição de lotes vazios disponíveis para novas edificações.

Entre 1996 e 2000 a produção de edificações variando entre 5 e 19 pavimentos se mantém equivalente a dos últimos cinco anos. Enquanto nas construções produzidas nesse mesmo espaço de tempo, com mais de 20

pavimentos, ocorre um acréscimo na produção imobiliária. Essa postura comprova o aumento do valor da terra, que sempre ocorreu no decorrer da ocupação do bairro, e demonstra a atuação dos incorporadores em construir o maior número possível de pavimentos em um único lote, estimulados principalmente pelo aumento do coeficiente no bairro, estipulado pela LUOS a partir de 1996.

Durante os anos seguintes, entre 2001 e 2008, a construção de novos imóveis até 14 pavimentos tende a diminuir incentivados pelos parâmetros normativos da LUOS. Enquanto que os empreendimentos com mais de 20 pavimentos tendem a aumentar, principalmente os acima de 30 pavimentos, chegando a atingir o maior número de edificações produzidas no bairro durante o recorte temporal em análise.

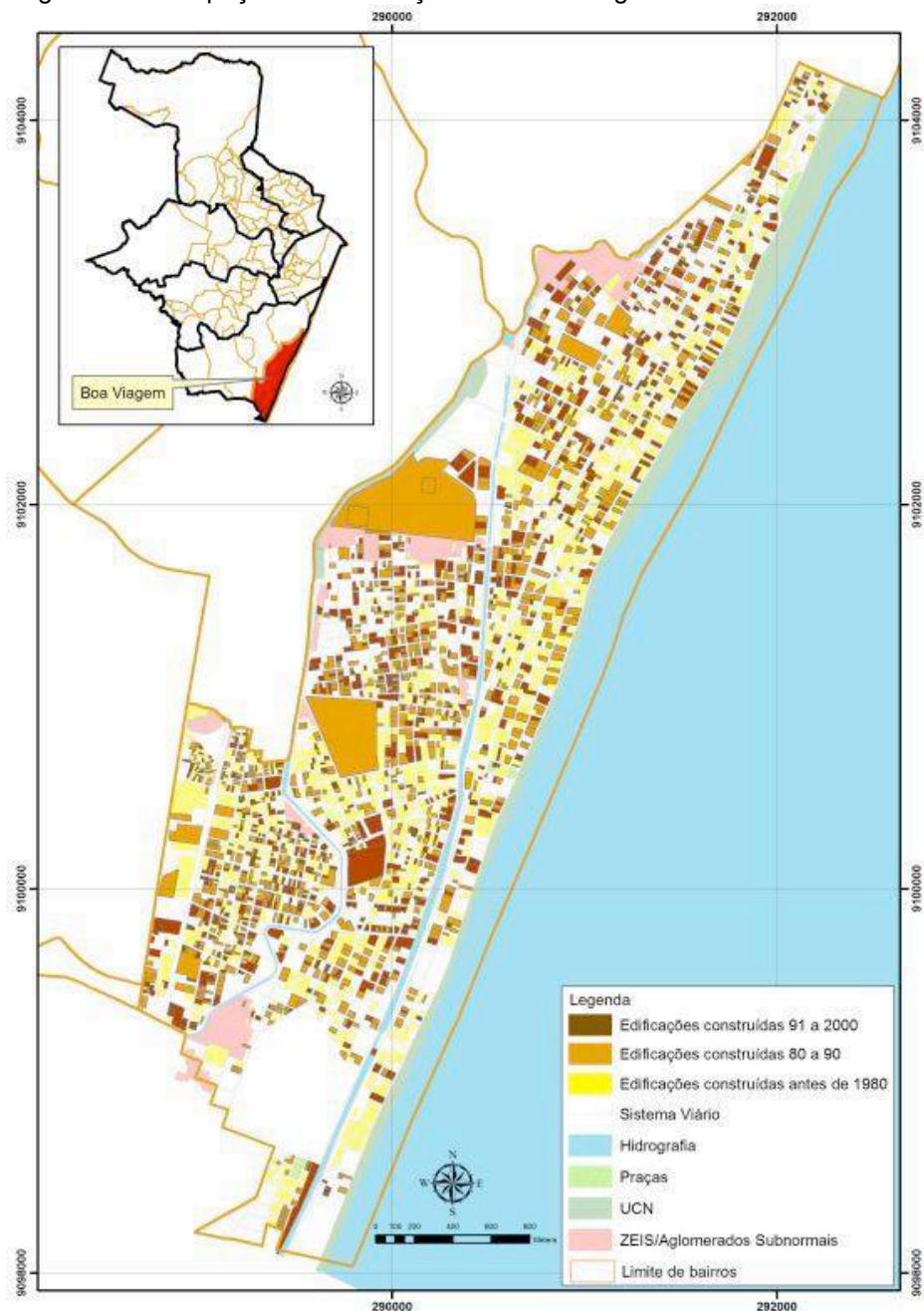
Como consequência, a construção de edifícios com menos de 10 pavimentos tornam-se inviáveis com a decorrência do alto valor da terra e pelo aparato legal da legislação em vigor, que permite um elevado potencial construtivo, consentindo aos empreendedores do mercado imobiliário aumentar o valor do empreendimento e aproveitar o seu máximo potencial construtivo por meio da verticalização e produção do maior número de unidades possíveis para negociação.

Durante o período de análise, entre os anos de 1980 e 2008, aconteceu uma crescente procura pela população da classe média e alta por imóveis em Boa Viagem. O que proporcionou ao bairro uma transformação urbana, mudando sua forma de ocupação por parte dos usuários, que atualmente transitam por espaços públicos, como praças e ruas, ultimamente tidos como locais de pouca permanência, uma vez que os mesmos foram substituídos por grandes empreendimentos de uso privado, tais como: moradia, comércio, serviço e lazer.

Estabeleceu-se assim, uma nova composição urbana para o bairro que, aos poucos foi removendo a população de baixa renda para dentro das áreas pobres que resistiram aos avanços da especulação imobiliária ou para zonas especiais protegidas por lei da especulação imobiliária, as ZEIS, que se organizam de forma simbiótica com o seu entorno, prestando serviços de baixo valor agregado aos seus usuários e moradores. Vinculado a esse fato confirma-se a intenção dos investidores privados em construir um maior número de pavimentos nos lotes,

motivados pelo aumento no valor comercial do solo no bairro e a diminuição do estoque de lotes vazios ou com edificações de pequeno porte, fazendo com que essas áreas pobres remanescentes, de uso da população das comunidades, tornem-se alvo da especulação imobiliária promovida por empresários da construção civil.

Figura 18 – Ocupação das edificações em Boa Viagem entre 1991 e 2000.



Fonte: Prefeitura do Recife, 2013.

Atualmente, a olhos vistos, acontecem as substituições das edificações mais baixas, que são demolidas para dar lugar a edificações em altura, por meio da

incorporação imobiliária, no sentido de atender a estratégia dos investidores privados em construir um maior número de pavimentos nos lotes, motivados pelo aumento no valor comercial do solo no bairro e a diminuição do estoque de lotes vazios ou com edificações de pequeno porte.

Os novos parâmetros urbanísticos da LUOS atuam, ainda hoje, de forma a interferir sobre a atual morfologia urbana do bairro de Boa Viagem. Aprovada pelo Conselho e Desenvolvimento Urbano (CDU), a Lei sofreu grande influência das decisões dos segmentos da construção civil, que possuem apoio da gestão administrativa. Possibilitou aos mesmos a tomada de decisões sobre a forma de se projetar a cidade, à revelia de uma urbe destinada a cumprir o seu papel social e limitando cada vez mais o espaço público a um espaço de deslocamento e uso dos excluídos pela sociedade (Figura 19).

Figura 19 – Ocupação da malha urbana entre 1991 e 2000.



Fonte: Câmara, 2014.

Em 2008, foi instituído o Plano Diretor do Município do Recife, Lei Nº 17.511/2008, assentado claramente em: princípios de sustentabilidade urbana, entendida como o desenvolvimento local equilibrado nas dimensões social, econômica e ambiental; e nas diretrizes contidas no Estatuto da Cidade sobre a função social da propriedade.

O Plano Diretor determina como objetivos da Política Urbana: o pleno desenvolvimento das funções socioeconômicas da cidade; o bem estar e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos; a integração da cidade do Recife no contexto metropolitano; a participação ativa da cidade do Recife no processo de desenvolvimento nacional; a preservação das características e dos valores culturais da cidade; a proteção, valorização e uso adequado do meio ambiente, das amenidades e da paisagem urbana; e a articulação dos diversos agentes públicos e privados atuantes na cidade no processo de desenvolvimento urbano (Art. 2º, Lei Nº 17.511, 2008).

O plano estabelece que a cidade cumpra suas funções sociais na medida em que assegura o direito de todos os cidadãos ao acesso à moradia, ao transporte coletivo, ao saneamento, à energia elétrica, à iluminação pública, ao trabalho, à educação, à saúde, ao lazer, à segurança, ao patrimônio cultural e ambiental, ao culto religioso e à cultura (Parágrafo único do Art. 2º, Lei Nº 17.511, 2008).

Curiosamente, o período de elaboração do Plano Diretor do Município do Recife fez com que os empreendedores e os proprietários dos escassos terrenos com algum potencial construtivo aprovassem projetos para empreendimentos imobiliários, nas seis Regionais da Diretoria de Controle Urbano (DIRCON), antes que a nova Lei Nº 17.511 de 2008 entrasse em vigor. Tais terrenos eram remanescentes das áreas de maior adensamento ou dos lotes de bairros adjacentes com potencial para verticalização na cidade do Recife.

Como consequência, restaram poucos terrenos disponíveis para a elaboração de novos projetos em áreas da cidade em que o Plano Diretor do Recife é mais rigoroso que a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), sua antecessora, fazendo com que as grandes construtoras negociassem a compra de projetos já aprovados, ainda na vigência da lei anterior, criando, assim, um novo produto para o

mercado imobiliário.

[...] Os fatores que tiveram influência na conformação do Recife são dissecados à luz de diversas teorias, buscando explicar por que as classes mais aquinhoadas ocupam certas áreas e as mais pobres outras. Com tal propósito foram selecionados os bairros de Boa Viagem e Pina, [...], contracenadas com áreas de baixa renda, muitas delas classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), agrupamentos de baixo padrão construtivo, localizados próximos ou no interior da cidade formal (ALVES, 2009, p.15-16).

É dedicada particular atenção aos bairros de Boa Viagem e Pina, no que se refere ao processo de ocupação e consequente verticalização em 1960. Processo esse de transformação que ocorre ao longo dos cinco quilômetros de praia em Boa Viagem.

Houve uma significativa transformação de sua paisagem, marcada pela constante transformação das edificações em Boa Viagem, com a substituição das habitações unifamiliares por edifícios normalmente compostos por pilotis, pavimentos tipo e cobertura de duplo pavimento, que foram destinados à população de classe média alta ou alta, consequentemente, com valor imobiliário elevado.

A praia do Pina, com seu um quilômetro de extensão, há pouco tempo passou pelo mesmo processo de transformação e verticalização, como uma continuidade do bairro de Boa Viagem, atraindo além de novas edificações residenciais de alto gabarito, empreendimentos nos setores empresariais, de comércio e serviço no bairro.

O emissário da Estação de Tratamento de Esgoto do Cabanga, e as restrições quanto ao gabarito, pela existência da Rádio Pina e do Aeroclube de Pernambuco, possibilitaram que a verticalização nesse território fosse postergada, mantendo a sua paisagem até recentemente com edificações com gabaritos baixos em seu espaço urbano.

O bairro do Pina, devido as suas restrições legais, permaneceu durante décadas com a mesma tipologia do início do século XX, com algumas de suas edificações com no máximo três a quatro pavimentos, habitadas por famílias de classe média ou baixa, que consequentemente foram desvalorizadas em seu valor imobiliário.

Nos últimos anos, com a desativação da Rádio Pina e do Cone de voo do Aeroclube, o bairro do Pina tornou-se alvo de empreendimentos de alto nível como edifícios residenciais mais modernos e uma nova rede hoteleira destinada principalmente ao setor comercial, para atender a demanda do polo médico instalado na Ilha do Leite, bem como a implantação do polo jurídico na Ilha Joana Bezerra, e ainda, o setor do polo industrial instalado em Suape, sendo usado também pelo setor turístico no período de férias e festividades como o carnaval, o São João e as festas de final de ano.

Hoje em dia, o bairro de Boa Viagem é o de maior ocupação verticalizada, além de uma elevada densidade construtiva e o mais populoso da cidade do Recife, com 122.922 habitantes (PREFEITURA DO RECIFE, 2010). Ou seja, em menos de um século, desde sua ocupação, concretizada com a construção da Avenida Boa Viagem no ano de 1926, o bairro passou de uma área extensa de coqueirais a um dos bairros mais almejados pela população recifense para fins tanto residenciais quanto comerciais, passando por uma incomparável verticalização em relação a outras áreas da cidade.

Hoje o bairro apresenta inúmeros transtornos suscitados por sua alta procura - engarrafamentos, poluição – inclusive sonora - violência, escassas áreas verdes, etc. No entanto, independentemente dos transtornos o que importa para grande parte de seus habitantes e usuários é fazer parte da imagem de um grupo social seletivo, "moderno" e bem sucedido, ainda que muitas vezes esta imagem não represente a realidade.

A tabela 5 abaixo demonstra a evolução urbana decorrente da aplicação das normativas para o bairro de Boa Viagem durante o período de anuência das respectivas leis. Percebe-se que, ao longo dos anos, a oferta de lotes disponíveis no bairro diminui, entretanto o número de pavimentos aumentou como consequência do gradual aumento do potencial construtivo proposto durante a aprovação das respectivas legislações.

Tabela 5 – Construção de habitações por ano.

Ano da construção	Nº de lotes construídos em Boa Viagem	Somatório do Nº de pavimentos construído por lote em Boa Viagem	Leis/Decretos
Antes de 1980	1893	5.429	Lei 2.590 de 1953; Lei 7.427 de 1961;
1980 a 1990	1080	5.306	Plano de Uso e Ocupação do Solo de 1983.
1991 a 2000	934	5.068	Plano de Uso e Ocupação do Solo de 1996. Lei 16176/96;
2001 a 2010	463	5.905	LEI Nº 16.719 /2001, que cria a Área de Reestruturação Urbana – ARU; Plano Diretor 2008.

Fonte: Câmara, 2014.

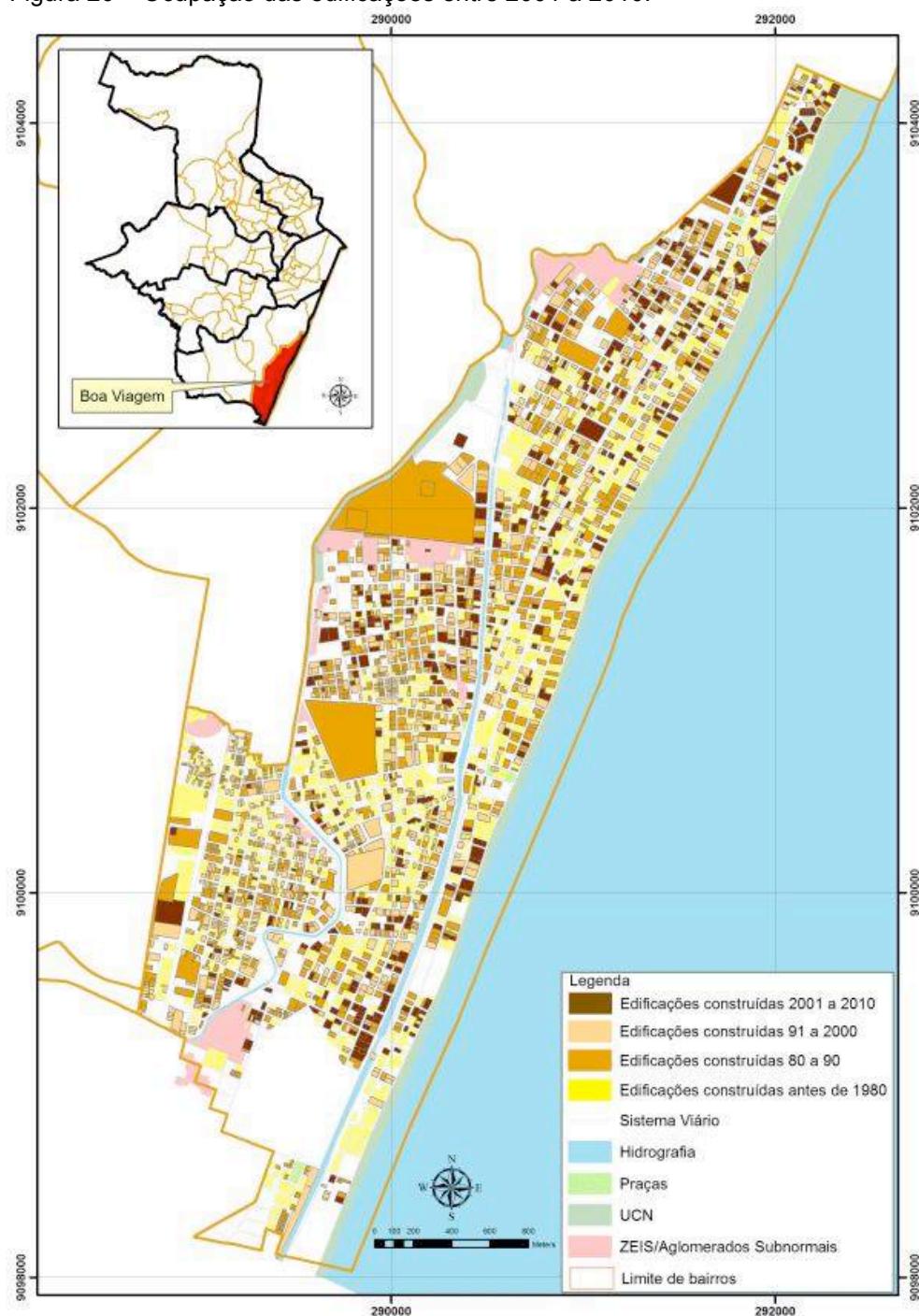
A consequência mais marcante e visível que a Lei Nº 16.176/96, em vigor, trouxe para o bairro de Boa Viagem foi a explosão do processo de verticalização. A Lei Nº 14.511/83 determinava coeficientes de aproveitamento maiores, em algumas áreas, mas, que deveriam ser combinados com a taxa de ocupação e com os descontos das áreas não-computáveis para o coeficiente, referidas no capítulo anterior, o que traria como consequência edificações com um gabarito inferior aos atualmente praticados no bairro.

A legislação atual trouxe coeficientes menores, de até 4,0, e todas as áreas passaram a ser computáveis, mas excluiu a taxa de ocupação, que é um elemento fundamental para a restrição da altura das edificações, embora não restrinja o potencial construtivo.

A partir da primeira década deste século aos dias atuais, é possível perceber o processo de saturação do tecido urbano como pode-se observar na figura 20 abaixo.

Enquanto outros, por não apresentarem dimensões ou estarem situados em áreas que inviabilizem uma negociação rentável para incorporação, foram alugados ou estão fechados, à espera de uma proposta que viabilize alguma negociação rentável aos seus proprietários.

Figura 20 – Ocupação das edificações entre 2001 a 2010.

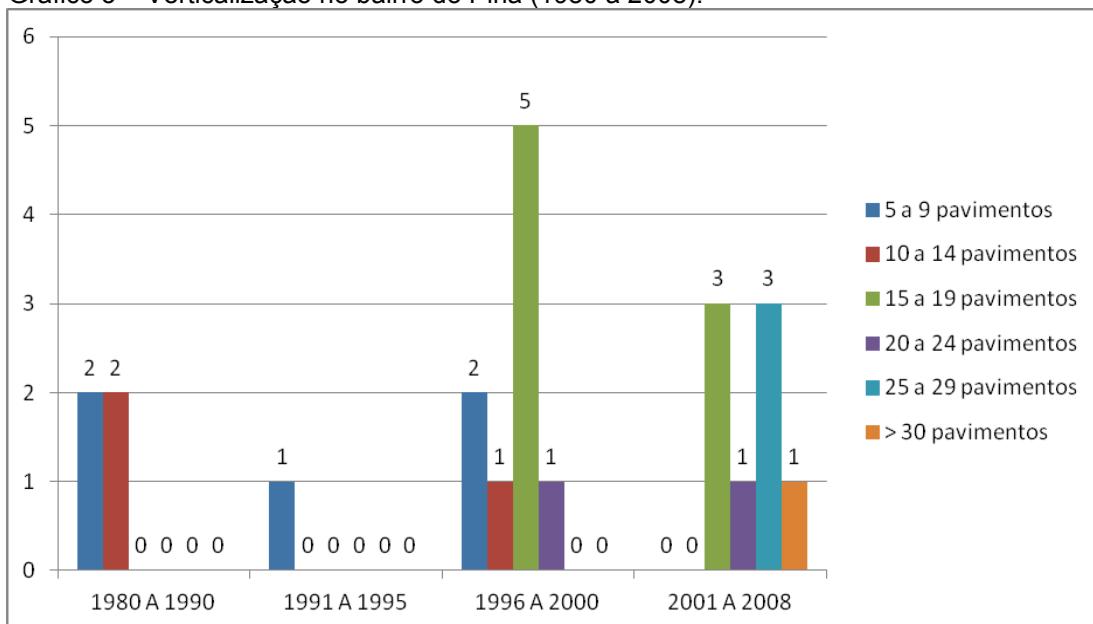


Fonte: Prefeitura do Recife, 2013.

Durante os anos de 2001 a 2010 foram realizadas por representantes do poder público, algumas mudanças no zoneamento proposto pela atual Lei de Uso e Ocupação do Solo, com anuência dos empreendedores da construção civil. Essas proporcionaram ações como fechamento do Aeroclube e a retirada da Rádio Pina, associadas à implantação do projeto da Via Mangue e a construção do Shopping Riomer, uma nova área de expansão imobiliária para a Zona Sul. Isso possibilitou o

início de um processo de verticalização no Bairro do Pina impulsionado pelo empreendimento comercial e a nova via de ligação com o Shopping Recife (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Verticalização no bairro do Pina (1980 a 2008).



Fonte: Base de dados NUGEPP, 2008.

No decorrer dos primeiros quinze anos de análise, entre os anos de 1980 e 1995, o bairro do Pina, limitado pelo cone de voo do Aeroclube, possuía parâmetros que restringiam o processo de verticalização. Durante essa época havia muito poucas construções com gabaritos entre 5 e 14 pavimentos. No decorrer dos próximos cinco anos, entre 1996 e 2000, tem início, ainda que de forma pontual, a construção dos primeiros edifícios com gabarito entre 15 e 19 pavimentos.

Agora baseada pelos novos parâmetros urbanísticos da LUOS, com criação das ZUP's que possibilitavam coeficientes construtivos de 3 (três) a 4 (quatro), justifica o elevado valor do seu coeficiente de construção, pois o bairro saiu de um gabarito muito baixo direto para um muito elevado. Essa mudança é acentuada na década seguinte, quando o Aeroclube, único empecilho na região, foi desativado para dar início ao processo de verticalização no bairro. Esse processo foi acompanhado de perto por representantes da construção civil, que já vislumbravam a área como nova oportunidade para a expansão imobiliária local.

A Via Mangue veio facilitar ainda mais esse processo. Ela proporciona com sua infraestrutura viária, a expansão do mercado imobiliário local, criando um

novo acesso ao Shopping Riomar, fazendo a ligação entre os dois shoppings. Esse empreendimento valoriza o mercado da construção civil para a área e possibilita o adensamento em altura, nas áreas do entorno, com o lançamento de novos empreendimentos, próximos a esses dois centros de compras. Como resultado dessas novas áreas, agora propícias a um processo de verticalização, localizada ao longo da Via Mangue, é possível visualizar na figura 21 abaixo o resultado da produção imobiliária entre 2001 e 2010.

Figura 21 – Ocupação da malha urbana entre 2001 a 2010.



Fonte: Câmara, 2014.

Ao se fazer uma análise comparativa entre as três décadas, pode-se observar que a transformação da paisagem urbana que ocorreu na Zona Sul, foi o produto da aplicação de uma sucessão de leis para o uso e ocupação do solo, que com o apoio da administração municipal favoreceu a uma parcela da iniciativa privada. Além disso, possibilitou o aumento de área construída, sendo apenas os apartamentos, no caso das residências, contada para efeito de construção. Isso favorece a um maior número possível de unidades habitacionais para garantir a venda do maior número possível de imóveis.

CONCLUSÕES

O tecido urbano da cidade do Recife revela os conflitos sociais que o caracterizaram, à aplicação do conteúdo das leis urbanísticas que anteciparam, desde o final do século XIX, a configuração da cidade e a busca de maiores lucros por parte do setor imobiliário e dos proprietários de terra. Esses conflitos sociais estão representados, em parte, pela distribuição espacial dos investimentos públicos e pelo estoque de terra com infraestrutura e sem utilização.

A distribuição espacial dos investimentos públicos privilegiou determinadas áreas da cidade. Atualmente, com a redução dos investimentos, o poder público não consegue manter o modelo atual, anteriormente consagrado. Convertendo-o em cúmplice da degradação urbana e impedindo a expansão da cidade com qualidade e a oferta de espaço urbanizado para os segmentos sociais mais pobres, levando-os a uma ocupação informal dos espaços que sobram dentro da área urbana, na periferia, nos alagados e morros, ocupando os territórios mais segregados da cidade.

O Estado exerce um importante papel na organização do espaço urbano, que é o de normatizar e regular as ações dos atores públicos e privados, pela definição de parâmetros e instrumentos urbanísticos, dispostos pela legislação urbanística, que, em última instância, determinam para onde e como a cidade deve crescer.

Por meio da legislação urbanística, instrumento básico da regulação urbana, o Estado é responsável pela valorização ou desvalorização de áreas da cidade. Ao estabelecer um zoneamento e definir parâmetros diferenciados para cada zona, o Estado favorece o mercado imobiliário que pode extrair ou auferir maior lucro de determinadas áreas da cidade. Áreas essas, com parâmetros mais generosos, com maior coeficiente de aproveitamento ou uma maior taxa de ocupação, possibilitam um maior potencial de construção, portanto, maior retorno financeiro para os seus investidores.

Esse favorecimento do mercado resulta da pressão que esse setor pode exercer (e exerce) sobre o poder público, seja executivo ou legislativo, no momento

de definição de novos parâmetros urbanísticos e, também, quando da dotação de infraestruturas para as áreas de interesse desse mercado. Assim, como há valorização de determinadas áreas, também há o processo inverso, ou seja, as áreas com coeficientes menores tornam-se menos atrativas para o mercado.

A valorização ou desvalorização condiciona a apropriação desigual do espaço e uma morfologia e tipologia diferenciadas, constituindo uma cidade composta de pedaços, de retalhos, onde parte é decorrente da lei e parte se desenvolveu e se desenvolve à irregularidade dela.

Especificamente na cidade do Recife, esses pedaços são bastante evidentes. Além do que a natureza impõe – morros e planícies, secos e alagados, tem-se a paisagem construída formal e a informal, as áreas altamente verticalizadas e as horizontais, os assentamentos populares e as áreas de alto padrão. Os pedaços da cidade, as suas diversas áreas são decorrentes da ação (ou omissão) do Estado, seja pela regulação urbanística ou pela dotação de infraestrutura.

No Recife, o seu tecido urbano revela os conflitos sociais que o caracterizaram, desde as revoluções libertárias presentes na sua história. Esses conflitos sociais estão representados, em parte, pela distribuição espacial dos investimentos públicos, que privilegiou determinadas áreas da cidade e pelo estoque de terra com infraestrutura e sem utilização.

A valorização das áreas condiciona os seus ocupantes, assim, os segmentos mais pobres são levados a uma ocupação informal dos espaços que sobram na periferia, nos alagados e morros, ocupando os territórios mais desvalorizados, constituindo os espaços segregados da cidade.

O bairro de Boa Viagem, nos últimos 50 anos, vem passando por transformações que modificaram sua paisagem característica de local de veraneio para uma paisagem onde o concreto das torres se destaca. Ao longo dos anos, uma imensa massa construída se apresenta, em todo o bairro, e mais fortemente, às proximidades da beira mar.

A paisagem foi se modificando, à medida que a legislação aplicada ao bairro foi se modificando. A verticalização foi aumentando, os prédios, primeiro com

pilotis e até com 10 pavimentos, no máximo, depois foram crescendo, chegando a vinte pavimentos; depois, junto com os prédios de mais de 20 pavimentos, veio a possibilidade de colar os pavimentos de garagem, nas divisas do terreno, que ocasionaram uma sensação de isolamento e, consequentemente, insegurança.

A Lei N° 16.176/97, ainda em vigor e objeto de estudo desta pesquisa acarretou algumas consequências marcantes para o bairro. A principal delas, já referida acima foi a explosão do processo de verticalização. Enquanto sua antecessora, a Lei N° 14.511/83 determinava coeficientes de aproveitamento maiores, em algumas áreas, mas, que deveriam ser combinados com a taxa de ocupação e com os descontos das áreas não-computáveis para o coeficiente, conforme foi referido anteriormente, o que trazia como consequência edificações com um gabarito inferior aos atualmente praticados no bairro. A legislação atual trouxe coeficientes menores, de até 4,0, e todas as áreas passaram a ser computáveis, mas excluiu a taxa de ocupação, que é um elemento fundamental para a restrição da altura das edificações, embora não restrinja o potencial construtivo.

Os atuais parâmetros urbanísticos foram negociados no CDU e no legislativo com o mercado imobiliário, que mostrou sua força na defesa de seus interesses. Essa postura pode ser interpretada como omissa, ainda que de forma dissimulada por parte do poder público, que em muitas ocasiões se inclinou aos interesses da iniciativa privada, detentores do capital e verdadeiros protagonistas do planejamento urbano da cidade.

A iniciativa privada exerce um papel importante no crescimento e desenvolvimento do espaço urbano. O que se questiona nessa dissertação é a maneira como eles se apropriam das áreas da cidade e intervém nas decisões do poder público, ignorando, entre outras coisas a função social destinada a cidade e garantida pela Constituição de 1988, interferindo de forma expressiva na concepção e aprovação dos instrumentos de regulação urbanística aplicados no espaço urbano.

REFERÊNCIAS

ALVES, Paulo Reynaldo Maia. **Valores do Recife**. O valor do solo na evolução da cidade. Recife: Luci Artes Gráficas Ltda. 2009. 266p. Illust.

BOTELHO, Adriano. Relações entre o financiamento imobiliário e a produção do espaço da cidade de São Paulo: casos de segregação e fragmentação espaciais. In: **Scripta Nova (REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES)**. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. IX, núm. 194 (18), 1 de agosto de 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 3.ed. São Paulo: Editora Ática, 1995.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: **A produção do espaço urbano**. Agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2012. p. 41-51.

JORNAL DO COMMÉRCIO. **Plano Diretor chega à Câmara**. Disponível em: <http://jc3.uol.com.br/jornal/2006/04/07/not_179332.php> 07/04/2006>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Câmara aprova o novo Plano Diretor do Recife**. Disponível em: <http://jc3.uol.com.br/jornal/2008/04/13/not_309955.php> 13/04/2008>. Acesso em: 02 jan. 2008.

LEAL, Suely Ribeiro. **O Fetiche da participação popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática. Recife: Ed. do Autor, 2003. 351p.

MARICATO, E. Brasil, **Cidades. Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MEDINA, Luciano Lacerda. **A legislação de uso e ocupação do solo do Recife como instrumento de desenho urbano**. 1996. 153 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1996.

MELO, Norma Lacerda de. A produção social dos interesses fundiários e imobiliários: o caso do Recife. In: **Cadernos CRH**. V.9, N.24, Salvador: 1996.

MOTA, Adeir Archanjo da e MENDES, Cesar de Miranda. Considerações sobre as estratégias e ações dos promotores imobiliários na produção do espaço urbano. In: **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 18 (35): 123-130, dez. 2006.

PAIVA, Carla Souza de. **O Shopping Center e a produção de novas centralidades urbanas**. 1996. 221f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1996.

PAIVA, Cláudio Cesar de. **A Diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo**. Campinas-SP: Unicamp, 2007. 227f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

PREFEITURA DO RECIFE. **Dados estatísticos e indicadores demográficos/2010**. Recife: 2012. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/a-cidade/dados-estatisticos-eindicadores-demograficos2010/>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

PONTUAL, Virgínia. **Uma cidade e dois prefeitos**: narrativas do Recife das décadas de 1930 a 50. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2001.

RECIFE. **Ata da 14ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife**. 1995.

_____. **Ata da 113ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife**. 2003.

_____. **Ata da 137ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife**. 2006.

_____. **Código de Urbanismo e Obras, Nº 7427/1961**, Recife, 1961.

_____. **Lei de Uso e Ocupação do Solo, Nº 14.511/1983**, Recife, 1983.

_____. **Diretrizes Gerais em Matéria de Política Urbana, Nº 15.547/1991**, Recife, 1991.

_____. **Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Recife, N 15.735/1992**, Recife, 1992.

_____. **Plano Setorial de Uso de Ocupação do Solo, Nº 16.116/1995**, Recife, 1995.

_____. **Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife, Nº 16.167/1996**, Recife, 1996.

_____. **Lei de Edificações e Instalações na Cidade do Recife, Nº 16.292/1997**, Recife, 1997.

_____. **Plano Diretor do Município do Recife, Nº 17.511/2008**, Recife, 2008.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. 64p.

_____. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, Studio Nobel: FAPESP, 2003. 269p.

SILVA. Leonardo Dantas. **O Recife - 4 séculos de sua paisagem**. Recife: Editora Leonardo Dantas, 2008.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. São Paulo: Editora Mackenzie e Romano Guerra Editora, 2014. 247p.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TOPALOV, C. **Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil**. In FORTI, Reginaldo. Marxismo e urbanismo capitalista – São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1973, p. 53-80.

VILLAÇA, Flávio. **Efeitos do espaço sobre o social**. Recife: VII Encontro da ANPUR, maio de 1997.