

O uso do CTM no diagnóstico das Zonas Especiais de Interesse Social do Município de Belém para fins de regulamentação

Arq. Nestor P. Bastos Jr ¹
Arq. Reinaldo Osvaldo de Alcântara Peixoto ²
Prof. Dr. Arq. José Júlio Lima ³
Arq. Davina Oliveira ⁴
Arq. Vanja Proença ⁵
Arq. Clívia Bastos ⁶

¹ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - Gerência Desenvolvimento Urbano
CEP 66.015-000 Belém PA
nestor.b.junior@caixa.gov.br

² CODEM - Diretoria de Desenvolvimento
CEP 66.035-170 Belém PA
codemdd@cinbesa.com.br

³ UFPA - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - Departamento de Arquitetura e Urbanismo
CEP 66.095-780 Belém PA
jjlima@amazon.com.br

⁴ SEURB – Secretaria Municipal de Urbanismo
CEP 66.020-230 Belém PA
seurbdepl@yahoo.com.br

⁵ CODEM – Departamento de Organização de Informações Cadastrais
CEP 66.035-170 Belém PA
codemdd@cinbesa.com.br

⁶ ARQUITETA
CEP 66.033-590 Belém PA
bastos@amazonline.com.br

Resumo: Este trabalho tem como objetivo apresentar a experiência da Prefeitura Municipal de Belém na utilização de dados do seu Cadastro Técnico Multifinalitário - CTM como ferramenta de apoio a ações na área de planejamento urbano. No presente caso, para a construção da legislação que regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, o CTM permitiu agilidade e confiabilidade na avaliação e redefinição dos limites das zonas objetivando a elaboração de projeto de lei para regulamentá-las.

Palavras chaves: COBRAC, Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

Abstract: The objective of this paper is to present the experience of Belém Prefecture in using data from its Multipurpose Cadastre (CTM) as a tool to support actions in urban planning, in this case, in the construction of legislation of Social Interest Special Zones (ZEIS) proposed by the Belém Masterplan (Plano Diretor do Município de Belém). CTM has permitted greater reliability and more rapid answers in boundaries redefinition as well as the characterization of the zones, aiming at creating a legislation brief.

Keywords: COBRAC, Special Areas of Social Interest

1. Introdução

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são áreas do espaço urbano destinadas, primordialmente, à produção e manutenção de moradia para a população de baixa renda, onde o Poder Público tem o interesse de urbanizar, efetuar a regularização jurídica da posse, além de produzir habitações de interesse social, em parceria ou não com a iniciativa privada. Faz-se necessário, também, o cumprimento das determinações da legislação urbanística existente¹ quanto a elaboração de planos específicos para cada uma das ZEIS já identificadas no território municipal. A criação das ZEIS procura compatibilizar a função social da propriedade com a função social da cidade, buscando o Poder Público Municipal dar eficácia ao art. 30, VIII, e a parte final do parágrafo 2º do art. 182 da Constituição Federal de 1988.

A necessidade de regulamentação das ZEIS do município de Belém levou à elaboração de um diagnóstico que embasou a minuta do projeto de lei que visa permitir ao Poder Municipal atuar de forma mais sistemática e participativa nestas áreas. A inserção de ZEIS na gestão da ocupação do município contribui para as práticas de zoneamento urbanístico. Em um sentido mais amplo, o zoneamento de interesse social extrapola "a repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo, ou das características arquitetônicas" (Silva, 1997). Para efeito de regularização fundiária, essa definição comporta duas leituras: uma, que admite apenas a destinação da terra imposta pelo plano diretor, o qual muitas vezes é premido a disciplinar o zoneamento a partir de interesses econômicos e políticos em favor do mercado "livre"; outra, que respeite o contexto imposto por necessidades sociais, as quais conduziram determinada parte da população a instalar-se num espaço da cidade que a própria comunidade "zoneou", coagida por invencível estado de necessidade, gerando o conhecidíssimo conflito entre a cidade legal e a cidade real.

Além da regulamentação legal, a atuação do poder público deve ser feita através de um plano de urbanização, tido como o instrumento articulador de ações jurídicas e urbanísticas capaz de impedir o processo de remoção e expulsão das famílias situadas nesses locais.

As transformações ocorridas no espaço urbano municipal, sejam decorrentes de ações do poder público ou de processos espontâneos de ocupação, obrigam a redefinição das ZEIS propostas originalmente no Plano Diretor, adequando-as às novas características locais. O uso das informações do Cadastro Técnico Multifinalitário - cartografia, informações sócio-espaciais, de infra-estrutura e fiscais, nortearam de forma mais objetiva as discussões para a redefinição dessas zonas e das políticas públicas que visam garantir a permanência da população no seu local de origem, contendo, assim, o processo de especulação imobiliária.

Com a utilização do CTM, a gestão urbanística através das ZEIS, quebra o caráter funcional do zoneamento ligado a restrições de ocupação do solo, normalmente inerente ao direito de propriedade do imóvel. Com dados seguros quanto as dimensões e características das propriedades e da infra-estrutura existente, a revisão dos critérios urbanísticos em face das informações do CTM permite ultrapassar o predomínio desse direito e o poder que ele confere ao proprietário de usar o bem para qualquer fim, fazendo cumprir em termos as determinações constitucionais já citadas acima.

Este trabalho está estruturado em função do diagnóstico concluído para as ZEIS no ano de 2003. Inicialmente são apresentadas as variáveis utilizadas no diagnóstico das ZEIS, destacando a origem dos mesmos entre os componentes dos Boletins de Informações Cadastrais utilizados em Belém. A seguir são mostrados os dados obtidos e as análises são colocadas como forma de entendimento da utilidade da ferramenta. Por último, mapas temáticos são apresentados.

2. Variáveis Utilizadas

3.

A inexistência de pesquisa primária na elaboração do diagnóstico levou a utilização de dados secundários, a saber:

- Dados censitários do IBGE de 1991 e de 2000.
- Dados disponibilizados pelo Cadastro Técnico Multifinalitário da Prefeitura Municipal de Belém, de 1999, com algumas informações atualizadas.

1 Lei nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993 - Plano Diretor Urbano do Município de Belém – PDU regulamentado pela Lei nº 02 de 19 de julho de 1999 – Lei Complementar de Controle Urbanístico - LCCU e Lei nº 7.684 de 12 de janeiro de 1994 - Plano Diretor das Ilhas de Caratateua e Mosqueiro.

2.1 Características e Critérios para Delimitação das ZEIS

- Predominância do uso habitacional de baixa renda;
- Ocupação desordenada em território contínuo, de alta densidade, com homogeneidade do tecido urbano quanto a morfologia², porosidade³, rugosidade⁴ e tipologia⁵;
- Ocupação informal quanto à propriedade da terra;
- Carência de serviços públicos essenciais.

2.2 Insumos Utilizados – Banco de Dados CTM / Dados Censitários

Para análise geral:

- delimitação das ZEIS existentes conforme a legislação em vigor;
- cartografia do Município, escala de 1:10.000, com identificação do sistema viário (estruturais, arteriais, coletoras / distribuidoras) e do sistema de transporte coletivo, principalmente no entorno da ZEIS a ser estudada;
- ortofotos;
- setores censitários: informações demográficas e sócio-econômicas

Para análise da Área:

- Das vias e logradouros
 - equipamentos urbanos: rede de esgoto sanitário, de drenagem, de iluminação pública e de abastecimento de água;
 - padrão das vias;
- Dos imóveis
 - dimensionamento dos lotes;
 - taxa de ocupação do solo / taxa de permeabilização;
 - área edificada: índice de aproveitamento;
 - uso dos lotes: habitação, comércio, serviço, indústria, misto (habitação + outro uso) e múltiplo (mais de um dos usos de comércio, serviço ou indústria).
 - condição do terreno - Pedologia: seco, alagado, alagável, seco/alagado, seco/alagável e alagado/alagável
 - condição da edificação:
 - padrão da edificação (luxo, alto, médio, popular e primário);
 - elementos construtivos (concreto, alvenaria, concreto/alvenaria, madeira, madeira/alvenaria, metálica e taipa);
 - condição de saneamento:
 - captação de água (encanada, bica, poço artesiano, poço à céu aberto e "outros");
 - destino de dejetos (esgoto, fossa séptica, fossa negra, via pública e "outros")
 - valor venal (espacialização dos isentos)

Os procedimentos para sistematização dos dados consistiram na espacialização e no tratamento estatístico das informações cadastrais constantes do Boletim de Informações Cadastrais - BIC, tais como: uso do solo, padrão das edificações, estado de conservação, condição de superfície dos lotes, destino dos dejetos e lixo, além de outras informações referentes às quadras, como infra-estrutura, mobiliário e serviços urbanos disponíveis, e mais importante, a ocorrência de isentos segundo a Planta de Valores Genéricos, utilizada como base para o cálculo do valor venal do imóvel.

A utilização desses dados na análise das condições sanitárias e de infra-estrutura das diversas quadras / logradouros públicos do Município de Belém, permitem identificar, com maior rigor e rapidez, áreas caracterizadas como de sub-habitações, facilitando a elaboração da proposta para redefinição dos limites das ZEIS e subsidiando a adoção de instrumentos de regularização urbanística e fundiária.

2 Morfologia: forma caracterizada pela disposição num território dos elementos que compõem a estrutura física de um assentamento urbano.

3 Porosidade: característica do tecido urbano, determinada pelos espaços vazios de um assentamento.

4 Rugosidade: característica do tecido urbano, determinada pelas diferenças de altura dos elementos que compõem a estrutura física de um assentamento urbano.

5 Tipologia: característica própria de cada um dos elementos da forma construída.

3. Caracterização das ZEIS no Território Municipal

Segundo a espacialização dos limites feitos pelo Plano Diretor e pela LCCU, a área ocupada pelas ZEIS totaliza 3.100,27ha, correspondendo a 17,84% da área continental do município que é de 17.378,63ha.

O número de lotes nas ZEIS corresponde a 113.167, equivalendo a 42,35% do total de lotes da área continental do município que conta com 267.164 lotes. Isto demonstra quão densa são essas Zonas, uma vez que pouco menos da metade dos lotes da área continental estão concentrados em menos de um quinto da área do continente municipal.

3.1 População

Com base nos dados censitários de 1991 e 2000 verificamos a mobilidade residencial para os bairros que se encontram em ZEIS, constatando-se que em alguns bairros a população diminuiu consideravelmente, isto podendo ter como motivo os remanejamentos necessários para a execução da macrodrenagem das bacias hidrográficas do município ou a imprecisão na sistematização das tabelas dos dados censitários. Entretanto, o que mais caracteriza a década é o elevado crescimento populacional em alguns bairros, o que sugere o crescente processo de ocupação ilegal de terras urbanas, assim como o estabelecimento de loteamentos, principalmente irregulares, especialmente na área de expansão.

3.2 Padrões de Uso e Ocupação do Solo nas ZEIS

Um dos requisitos principais para caracterização de uma área como ZEIS é a predominância do uso residencial. Ao analisarmos, comprovamos que nas ZEIS de Belém, aproximadamente 90% dos imóveis apresentam uso residencial.

A predominância do uso residencial e de casas de até dois pavimentos em todas as ZEIS, frente a pequena participação do uso territorial, demonstra a necessidade de reorganização urbanística destas áreas.

As iniciativas de regularização nas ZEIS precisam ser refenciadas às informações do Cadastro Técnico Multifinalitário relacionando o padrão de uso e ocupação com as limitações causadas pela informalidade, sugerida pela ocorrência dos padrões popular, baixo e primário.

Merece destaque, ainda, o fato de que na área de expansão a percentagem de imóveis “territoriais” representa um número mais expressivo do que na Primeira Léngua Patrimonial, área mais densa e de ocupação mais consolidada.

É importante observar a quase inexistência de edificações verticalizadas, o que comprova que a legislação em vigor tem conseguido, nestas áreas, controlar a especulação imobiliária que objetiva, principalmente, a construção de prédios com muitos pavimentos.

Quanto ao material construtivo percebe-se uma relativa predominância de edificações de alvenaria nas ZEIS localizadas na Área de Expansão, enquanto nas ZEIS localizadas na Primeira Léngua Patrimonial⁶, situadas em áreas alagáveis, há o predomínio de imóveis de madeira (50,29% na ZEIS-h) e pouca diferença nas edificações das ZEIS-e e ZEIS-f.

A variação do tamanho dos lotes nas ZEIS da Primeira Léngua Patrimonial em relação as ZEIS da Área de Expansão demonstra processos distintos de ocupação. Enquanto na Primeira Léngua as ZEIS correspondem às áreas de baixadas⁷ (algumas já saneadas, outras ainda em processo de intervenção), apresentam alta densidade construtiva e articulação com a área mais urbanizada da cidade, na Área de Expansão, as ZEIS formadas por processos distintos de ocupações ilegais, apresentam fragmentação sem consolidação urbana, lotes maiores em porções de terra maiores, com menor densidade construtiva, embora com problemas de acessibilidade devido a falta de eficiência do sistema viário e do sistema de transporte público.

Os mapas temáticos elaborados com informações do Cadastro Técnico Multifinalitário fornecem uma visão

6 Primeira Léngua Patrimonial: primeira delimitação territorial, correspondente a uma área de 2.343,25 ha, doada pela Coroa Portuguesa, através da Carta de Doação de Sesmaria, ao Conselho da Câmara Municipal, tendo como limites as atuais Avenidas Doutor Freitas e Perimetral e as águas do Rio Guamá e Baía do Guajará.

7 Baixadas: áreas da cidade com cotas inferiores a 4 metros.

da situação dos lotes e das edificações por bairro.

3.3. Aspectos Fiscais

A análise dos imóveis isentos de cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, nas ZEIS, de acordo com o bairro onde localizam-se, permite-nos observar que em um terço das ZEIS, ou frações delas, o número de isentos é superior a 80% do total imóveis.

4. Considerações Finais

O desafio de implantar as ZEIS como parte da política habitacional no Município de Belém tem esbarrado em uma série de dificuldades de ordem estrutural e gerencial. O presente trabalho demonstra a importância do uso do CTM em uma ação efetiva de planejamento. Com o CTM, o tempo gasto com os procedimentos de produção de informações foi reduzido, principalmente quando comparado ao tempo necessário para coleta e sistematização analógica de dados. Além da confiabilidade dos dados, a capacidade de obter, a partir da espacialização dos mesmos, outras informações geradas pelo próprio sistema foi um fator marcante para o sucesso da aplicação do cadastro.

Embora alguma defasagem já seja verificada, há de se destacar que a utilização do banco de dados do CTM proporciona uma base única para o município, a partir da qual, a dinâmica das alterações ocorridas na ocupação urbana pode ser monitorada e permanentemente avaliada nos seus resultados. A superação das dificuldades com o estabelecimento de passos a serem tomados para a definição de uma política habitacional voltadas às ZEIS é uma das vantagens advindas da utilização do CTM, ampliando assim a capacidade do poder público em organizar uma participação popular mais esclarecida quanto aos limites e potenciais dispostos no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade, bem como das determinações que o novo Código Civil Brasileiro traz para a prática da regularização fundiária e a interface entre ações nas ZEIS e a legislação urbanística brasileira.

4. Bibliografia

Belém. Drenagem Urbana em Belém – Zonas de Interesse Social. PMB/SESAN/Grupo de Projeto “Belém Melhor”, 2002.

Belém. Lei Complementar n.º 02 de 13 de setembro de 1999 – Lei Complementar de Controle Urbanístico – LCCU – Prefeitura Municipal de Belém/PA.

Belém. Lei n.º 7.603 de 13 de janeiro de 1993 – Plano Diretor do Município de Belém. Belém, 1993.

Brasil. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

Brasil. Medida Provisória n.º 2.220, de 04 de setembro de 2001 – Dispõe sobre a concessão de uso espacial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências

Câmara dos Deputados, Instituto Pólis. Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis. 2001.

Plano de Estruturação de Zonas Especiais de Interesse Social PREZEIS. texto IBAM.

Recife. PREZEIS – Plano de Regularização das ZEIS. Recife, Prefeitura do Recife, 1987

Rolnik, Raquel. Zonas de Especial Interesse Social - Idéias para a ação municipal. Pólis Ildesfes, n.º 117, 1998.

Silva, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo. Forense. 1997.