

| 686 | INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS À LUZ DOS PLANOS DIRETORES: UMA ANÁLISE A PARTIR DE UM “CIRCUITO COMPLETO” DE INTERVENÇÃO.

Vicente Correia Lima Neto, Cleandro Henrique Krause, Renato Nunes Balbim

Resumo

O trabalho discute o uso dos instrumentos urbanísticos pós-estatuto da cidade e planos diretores. A premissa é a existência de uma situação ótima na política urbana municipal, que se reflete na construção de um **circuito completo** de intervenção no espaço. Esse circuito tem como base a aplicação integrada dos instrumentos outorga onerosa (OO), operação urbana consorciada (OUC) e zona especial de interesse social (ZEIS). A existência do circuito favoreceria a consolidação dos princípios da política urbana previstos no Estatuto, o ordenamento do espaço urbano, a recuperação das mais-valias fundiárias e a provisão habitacional. A pesquisa busca responder, a partir da análise dos dados da Pesquisa do Perfil dos Municípios brasileiros, da Rede de Avaliação dos Planos Diretores Locais e da leitura da base legal dos 494 municípios que compuseram a amostra, os seguintes questionamentos: (i) houve de fato uma incorporação, por parte dos municípios, dos preceitos de política urbana previstos no Estatuto?; (ii) os municípios estão se fazendo valer do circuito de aplicação?; e (iii) existe influência do porte do município e sua posição na rede de cidades na conformação do circuito?. Conclui-se, ao fim, que existe um forte impacto das políticas federais na política urbana municipal, apresentando uma inflexão em relação à previsão dos instrumentos urbanísticos. Além disso, observa-se o baixo apontamento dos territórios de uso dos instrumentos, a despeito de sua necessidade legal, e uma tendência de maior completude do uso e previsão dos instrumentos em municípios de maior porte e com posições superiores na hierarquia da rede.

Palavras-chave: Instrumentos Urbanísticos; Gestão Urbana; Rede Urbana

1. Introdução

O desenvolvimento no âmbito brasileiro de instrumentos, próprios e apropriados aos municípios, para o desenvolvimento urbano está intimamente ligado ao processo histórico de construção de uma política urbana federal. Assim, o desenvolvimento ocorreu num movimento de duplo sentido, ora o Governo Federal tomando iniciativas que definiam as possibilidades dos municípios, ora alguns municípios criando alternativas que orientaram definições para a política urbana no país como um todo, como o caso das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), e as Operações Urbanas Consorciadas.

A evolução da atual política urbana remonta ao processo de planejamento tecnocrático e centralizado que marcou a década de 1970. Iniciativas relevantes marcam esse período, como a criação do BNH e sua estrutura de planejamento e a promulgação da lei de

parcelamento do solo, a Lei 6766/1976. Neste período, os modelos de planejamento e ordenamento urbano eram elaborados em órgãos do governo federal, como a SERPHAU, e apresentados para a aplicação aos municípios. A autonomia municipal na gestão do uso e da ocupação do solo estava limitada tanto ao nível político, quanto técnico e financeiro. É comum no período verificar a aplicação de modelos urbanos e instrumentos de planejamento extraídos de casos estrangeiros sem adaptação adequada à realidade brasileira (Maricato e Ferreira, 2002). Esses modelos foram aplicados em áreas selecionadas de cidades e serviram de contraponto as áreas periféricas, que em muitos casos passaram a ser reconhecidas como sendo a cidade ilegal – àquela às margens do planejamento institucional, do provimento de serviços e do mercado legal de terras.

O tensionamento natural decorrente desta dicotomia entre uma cidade batida sobre o planejamento tecnocrático, cunhado sobre uma matriz modernista e funcionalista, e outra surgida da necessidade (de moradia e de trabalho) e da escassez, sobretudo de terra, mas também de financiamento (Ronilk, 1994; Maricato, 2007), culminou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que assume bandeiras e posições que se aproximam mais dos movimentos sociais de luta por moradia e cidadania.

Entre as diversas bandeiras históricas do Movimento pela Reforma Urbana está o planejamento participativo e socialmente justo, incluindo na gestão da máquina pública municipal as forças sociais organizadas. Entre os princípios que orientam o Movimento está a recuperação de parcela da valorização imobiliária pelo poder público, sendo o plano diretor entendido como o principal instrumento do planejamento urbano municipal, além do reconhecimento das questões ambientais (Motta et al, 2008).

Deste processo de participação social resultou a proposta de emenda à Constituição Federal (CF) de 1988, que estabelecia como princípios a função social da propriedade e da cidade, o direito à cidadania e a gestão democrática. Pela primeira vez a questão urbana foi tratada na Constituição, constituindo um novo marco na política urbana federal. Os artigos 182 e 183 da CF definiram, dentre outros elementos, a responsabilidade do poder público municipal de desenvolver a política urbana por meio do seu principal instrumento – o Plano Diretor, além de consagrar no seu texto a função social da propriedade urbana.

Um importante aspecto previsto na CF é a definição dos Planos Diretores (PD) como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, criando a obrigatoriedade de sua elaboração para municípios acima de 20 mil habitantes. A CF ainda introduziu a aplicação de alguns instrumentos urbanísticos de planejamento com a

finalidade de garantir a função social da propriedade urbana, tais como o parcelamento ou a edificação compulsória, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Apesar de prevista na Constituição, a aplicação dos instrumentos urbanísticos vem sendo morosa por razões diversas. Dentre elas poderiam ser citadas a falta de coesão entre os atores atuantes no território, sobretudo no contexto federativo complexo brasileiro, a relativa dificuldade de regulamentação dos instrumentos urbanísticos e a falta de capacidade técnica no âmbito municipal para trabalhar com instrumentos tidos como “elaborados” ou “complexos” de gestão do parcelamento, uso e ocupação do solo. Essas razões aqui citadas, e que podem ser encontradas expressas na bibliografia sobre a questão, constituem hipóteses de fundo desta pesquisa, e serão aqui investigadas primeiramente a partir da análise da previsão e regulamentação de instrumentos urbanísticos nos municípios brasileiros.

1.1 Questões de fundo a partir do quadro geral dos PDPs nos municípios brasileiros.

Dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros¹(IBGE, 2003) demonstram que até 2001 apenas 17,63% dos municípios brasileiros apresentavam o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana municipal; 18,8% aplicavam o IPTU Progressivo no Tempo e 6,65% o instituto do Solo Criado², que por sua vez, se confunde com o instrumento outorga onerosa do direito de construir. A partir de 2001, com a aprovação da Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou o Capítulo da Política Urbana da CF e estabeleceu as diretrizes gerais dessa política, é previsível que esse quadro passe a se transformar, como se verificará mais a frente. Além disso, ao menos outros três fatores no plano federal influenciaram as alterações que serão analisadas, são eles: a criação do Ministério das Cidades e a estruturação do processo de Conferências das Cidades nos três níveis da federação, ambos em 2003, e a Campanha do Plano Diretor Participativo, capitaneada pelo Ministério das Cidades, no início em 2005. Todo esse conjunto de esforços

¹Essa pesquisa, conhecida por “Munic”, é realizada a partir da aplicação de um questionário junto aos gestores municipais. A resposta deste questionário é espontânea e não implica em qualquer benefício ou sanção ao município. Essa característica, além de outras como a diversidade de temas tratados, é comumente citada como um fator que levaria a uma maior incidência de falhas de preenchimento ou de má-compreensão dos temas.

² O solo criado, segundo a Carta de Embu, é toda edificação construída acima do coeficiente de aproveitamento único, seja pela utilização do espaço aéreo como do subsolo. Essa distinção separa o direito de propriedade do direito de construir. Por sua vez, a Outorga Onerosa utiliza-se do princípio do solo criado, resultando no cálculo da contrapartida pelo município da possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento regulamentado.

permitiu a formação de núcleos de sensibilização e capacitação para o tema em todos os estados da federação³.

Retomando a ideia de que a política de desenvolvimento urbano nos municípios é resultante em grande medida das orientações e definições da política de desenvolvimento urbano em gestação no plano federal, faz-se mister analisar as inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade e a aplicação das mesmas no plano municipal.

A aprovação da lei em 2001 ampliou o leque de instrumentos urbanísticos previstos desde a Constituição Federal, podendo-se classificá-los em três grupos (Brasil, 2001): (i) aqueles destinados a induzir o uso e ocupação do solo; (ii) aqueles destinados à regularização de áreas urbanas; e (iii) aqueles destinados a institucionalizar o processo de gestão democrática da cidade. De certo, a relação entre o financiamento da política urbana e os instrumentos do Estatuto da Cidade é mais clara para o primeiro conjunto, onde é explícita a relação e interação entre a regulação urbanística com a lógica de formação de preços no mercado imobiliário e o caráter de recuperação da mais-valia imobiliária deflagrado pelo processo de planejamento. No entanto, ainda que não tão óbvia, a mesma relação é válida para o segundo conjunto, se considerada uma perspectiva de transferências socioespaciais das rendas da terra urbana, cuja distribuição desigual pode ser atribuída, em alguma medida, ao processo de planejamento.

Um ponto importante no que tange ao financiamento da política urbana refere-se à obrigatoriedade de destinação dos recursos municipais advindos da aplicação dos instrumentos urbanísticos do primeiro grupo, que devem ser empregados exclusivamente em ações decorrentes dessa política. Um dilema, no entanto, se apresenta na natureza da aplicação dos instrumentos, dependendo dos interesses político-administrativos municipais: o seu uso pode ter tanto caráter de regulação do ordenamento territorial, na medida em que permite o controle do uso e da ocupação do solo, como financeiro, caracterizando mais uma forma de arrecadação para o município (Silva, 2006). Compreende-se que esses dois princípios não são excludentes entre si, mas devem ser articulados para maximizar o seu efetivo uso, demonstrando aderência às orientações definidas pelo Estatuto da Cidade.

Complementar aos pontos anteriores, e partindo da tese da relação federativa estabelecida na consolidação de uma política de desenvolvimento urbano, no qual o papel recente do Governo Federal é o de financiamento do desenvolvimento urbano, por meio dos investimentos em habitação, saneamento e mobilidade (Ipea, 2012b), optou-se analisar de maneira mais pormenorizada alguns instrumentos urbanísticos que auxiliam na construção

³<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/356-historico-da-campanha>

do espaço urbano pelo poder de intervenção e financiamento do desenvolvimento nos municípios.

Assim, o presente trabalho busca discutir, a partir da leitura de dados de diferentes fontes, como se dá a previsão legal, no âmbito municipal, do que se propõe chamar de um “circuito completo” para intervenção urbana. Esse circuito se dá pela aplicação de alguns instrumentos urbanísticos já previstos no ordenamento jurídico e de planejamento urbano municipal, como os Planos Diretores, e que, entende-se, são balizadores para a política urbana.

Vale destacar uma lógica relacional entre os instrumentos escolhidos para análise. A Outorga Onerosa do Direito de Construir, que possui maior foco no financiamento da política urbana e na recuperação das mais-valias fundiárias, atua como ferramenta de cálculo e captura de mais valias. Já a Operação Urbana Consorciada e a Zona Especial de Interesse Social atuam como plataforma territorial de intervenção e como áreas preferenciais para receber investimentos, em conformidade com a natureza teórica e jurídica intrínsecas a eles, de modo que ampliem a oferta habitacional, e melhorem ou regularizem o estoque existente, sobretudo para a população de renda mais baixa. Destarte, visualizam-se duas configurações de aplicação que condicionam o circuito: uma primeira que relaciona o uso conjunto dos instrumentos outorga onerosa e operações urbanas e uma segunda que incorpora à primeira o caso das ZEIS.

Complementar à lógica posta, procura-se responder a algumas questões de fundo que auxiliam na compreensão do circuito:

1. Em que medida houve uma incorporação por parte das municipalidades brasileiras dos preceitos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, consubstanciados na previsão legal dos instrumentos urbanísticos?
2. Como está a aplicação integrada dos instrumentos urbanísticos no âmbito municipal, especificamente aos três instrumentos definidos como objeto desta pesquisa?
3. Qual a influência do porte do município, caracterizado por meio de sua posição na rede de cidades, na previsão legal e na aplicabilidade dos instrumentos?

Na próxima seção será apresentada a construção da lógica do circuito completo, seguida de análises dos dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros dos anos 2001 e 2009 (IBGE, 2003 e 2010) e de informações obtidas pela Rede de Avaliação para Capacitação dos Planos Diretores Participativos (Observatório das Metrópoles, 2009), discutindo-se ainda a factibilidade de se implementar os três instrumentos, segundo a proposta aqui elaborada

de “circuito completo”. Por fim, algumas considerações serão levantadas na última seção, especialmente no contexto da política pública, que atualmente não diferencia o uso dos instrumentos, sua aplicabilidade, melhor aderência, ou outras possíveis especificidades segundo as diferentes realidades expressas, por exemplo, na tipologia da rede de cidades.

2. A construção do circuito completo de intervenção – uma investigação

A pesquisa parte da premissa da existência, potencial ou efetiva, de uma situação ótima na política urbana municipal relativa aos três instrumentos em tela, qual seja, a sua aplicação conjunta favoreceria uma intervenção mais efetiva no espaço da cidade, a consolidação dos princípios da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, o ordenamento do espaço urbano, a recuperação das mais-valias fundiárias urbanas e a provisão habitacional. A essa articulação denomina-se “circuito completo” de intervenção.

A pesquisa, para construção dessa hipótese, parte da análise dos dados das pesquisas da Munic, especificamente às questões relativas aos instrumentos urbanísticos, e dos relatórios municipais da Rede de Avaliação para Capacitação dos Planos Diretores Participativos – Rede PDP⁴

Adotou-se um recorte que contemplou apenas os municípios com população acima de 20 mil habitantes⁵, resultando em uma amostra de 494 municípios, um pouco menor do que a amostra da Rede PDP. Com essa amostra foi mantida a representação de todas as unidades da federação e, portanto, de todas as grandes regiões brasileiras.

Complementar à análise dos relatórios da Rede PDP foram realizadas consultas aos planos diretores desses municípios, tendo-se acesso à fonte primária das informações da pesquisa da Rede, sempre que restaram dúvidas da leitura dos relatórios municipais.

Para fins de sistematização dos dados constantes nos planos diretores e nos relatórios municipais, foram estruturadas questões para os instrumentos de forma a facilitar

⁴ A Rede PDP foi formada com o fim de conhecer melhor o conteúdo dos Planos Diretores e de promover a capacitação para implementação desse instrumento. Para realização desta atividade o Ministério das Cidades, a partir da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, contou com a colaboração do Conselho Nacional das Cidades e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). As avaliações foram iniciadas em dezembro de 2007 e estenderam-se até o início de 2009, envolvendo um total de 526 municípios, em 26 estados, e o Distrito Federal.

⁵Entende-se que municípios com população abaixo desse patamar não prevejam ou terão muita dificuldade em implementar os instrumentos, especialmente porque haverá pouco estoque de mais-valias fundiárias a serem capturadas em mercados imobiliários de pequeno porte ou pouco aquecidos. Além disso, a CF 88 dispôs sobre a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores em municípios com mais de 20 mil habitantes, tendo sido previstas situações adicionais somente em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade.

a tabulação e o cruzamento desses dados. No total, foram seis perguntas orientadoras para as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), sete para a Outorga Onerosa (OO) e oito para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), havendo tanto perguntas específicas ou comuns aos três instrumentos.

As perguntas comuns aos três instrumentos são: (i) se os planos diretores previam o instrumento; (ii) se o remetiam a lei específica, (iii) se estavam previstos locais para sua aplicação, e (iv) se estabeleciam prazos para implementação. Já para os casos específicos da OO e da OUC, a questão comum refere-se à existência de parâmetros para cálculo de contrapartida financeira nos planos diretores. Para os casos particulares a cada instrumento, tem-se para a OO: (i) se o plano diretor definiu o uso dos recursos auferidos e (ii) se direcionou a destinação dos recursos a algum fundo em específico. No caso da OUC buscou-se saber se houve estabelecimento de diretrizes gerais a serem consideradas na elaboração da norma (leis e planos/programa específico para realização da Operação). Por fim, para ZEIS as perguntas específicas foram se o plano previu o estabelecimento de ZEIS: (i) em ocupações consolidadas, (ii) em vazios urbanos e (iii) em imóveis desocupados; e por fim, (iv) se foram previstos investimentos em habitação de interesse social nas áreas de ZEIS.

Nesse contexto, algumas condições são impostas pela premissa da pesquisa, qual seja, a existência de um circuito completo de intervenção no espaço, que está baseado não somente na lógica de aplicação dos instrumentos, como também pelas condições de uso dos mesmos. Deve-se ter em conta que a aplicação de um instrumento, por vezes, está condicionada à aplicação de outro, como é o caso da relação entre as Operações Urbanas Consorciadas e a Outorga Onerosa, que se utilizam do princípio do solo virtual e da capitalização das mais-valias geradas no território (Ipea, 2012a), o que é denominado neste estudo de **Condição 1**. A **Condição 2**, por sua vez, refere-se à situação ótima de uso integrado dos três instrumentos em tela, configurando-se no “circuito completo” proposto, onde se teria, em tese, a possibilidade de articulação entre a captura de mais-valias, a gestão de intervenção territorial e a oferta de habitação (provisão ou regularização) para a população de baixa renda. Não é possível neste momento da pesquisa registrar onde haveria a efetiva previsão dessas condições, ou seja, não foram feitas análises acerca da correspondência dos perímetros ou áreas de cada um dos três instrumentos. Entende-se, contudo, que a previsão dos três seja uma aproximação a essa possibilidade, cabendo exclusivamente ao município e munícipes a orientação nesse sentido.

Figura 1: Diagrama com interações dos três instrumentos selecionados.



- Condição 1: Municípios em que existe previsão legal tanto de Operações Urbanas Consorciadas como de Outorga Onerosa
- Condição 2: Municípios em que há o fechamento do ciclo, com a presença dos três instrumentos

Fonte: Elaboração dos autores.

Quanto ao arranjo espacial dos municípios, e para buscar respostas à terceira pergunta elaborada, adotou-se a tipologia desenvolvida pelo estudo Regiões de Influência das Cidades 2007 (IBGE, 2008), a "Regic", que conforma uma rede hierarquizada com as seguintes características básicas:

- Metrôpoles (nível 1): "principais centros urbanos do País, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta"; compreendem 12 espaços metropolitanos que se subdividem em três subníveis hierárquicos: São Paulo é a Grande Metrôpole Nacional, Rio de Janeiro e Brasília são Metrôpoles Nacionais e, no terceiro nível, estão as demais Metrôpoles.
- Capitais Regionais (nível 2): "têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios"; num total de 70, subdividem-se em três subníveis.
- Centros Subregionais (nível 3): "têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três Metrôpoles Nacionais. Com presença mais adensada nas áreas de maior ocupação do Nordeste e do Centro-Sul, e mais esparsa nos espaços menos densamente povoados das Regiões Norte e Centro-Oeste"; somam 164 centros e se subdividem em dois subníveis.

- Centros de Zona (nível 4): “de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares”; totalizam 556 e também se subdividem em dois subníveis.
- Centros Locais (nível 5): sua “centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes”.

A presente pesquisa utiliza uma adaptação da Regic (IPEA, 2012b), que compreendeu a identificação de todos os municípios nas regiões de abrangência direta das Metrôpoles e Capitais Regionais Para tanto, foram esmiuçadas as áreas de concentração de população (ACPs)⁶ propostas pela Regic. A partir da identificação da composição desses espaços urbanos, foi adotado o critério de separar o núcleo, ou seja, a(s) cidade(s) nuclear(es) da ACP ou da sub-ACP, da sua região de abrangência direta, formada pelos demais municípios. Esse processo foi realizado de modo que se pudesse construir uma análise que captasse as eventuais diferenças e movimentos existentes não apenas nos cinco grandes níveis hierárquicos da Regic (sem considerar os respectivos subníveis, portanto), mas também entre o núcleo e as áreas de abrangência direta dos núcleos das ACPs e sub-ACPs.

3. Análise da existência do circuito completo - presença e aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos selecionados

Como já colocado, de modo geral, os instrumentos urbanísticos em tela já haviam sido de alguma maneira aplicados no Brasil antes da aprovação do Estatuto da Cidade (Ipea, 2012a), sendo consolidados e aperfeiçoados no arcabouço legal com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal em 2001. Entretanto, como se verificará a seguir, a efetiva presença desses instrumentos vai acontecer após a previsão e autorização do uso dos mesmos por lei federal, corroborando com a primeira hipótese aqui apresentada, qual seja a importância da política federal na indução do planejamento municipal. Há que se reforçar que a política urbana, ao nível da União, é apenas responsável por diretrizes, sendo sua implantação e execução uma atribuição exclusiva municipal, conforme definido na CF. Faz então sentido levantar a hipótese que relaciona capacidade técnica do município e efetiva

⁶A Regic define as ACPs como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital ou do município de maior população. A Regic identifica a existência de 38 ACPs e 8 sub-ACPs no país, abrangendo os 12 espaços metropolitanos brasileiros e estando presentes em 33 capitais regionais e, ainda, um centro de zona (a sub-ACP de Jundiaí, pressionada pelas sub-ACPs de São Paulo e Campinas).

aplicação dos instrumentos. Assim, municípios de maior porte, em função de suas características econômicas, tendem a apresentar maior presença e integração dos instrumentos em tela. No entanto, a existência das condições definidas na metodologia no âmbito municipal não pode recair exclusivamente ao porte da cidade, podendo outros fatores exercer influência, como aspectos históricos do planejamento urbano, nível educacional e engajamento social da população, vontade política etc. As tabelas a seguir mostram, dentro da amostra dos municípios que tiveram seus planos diretores analisados pela pesquisa da Rede PDP, quantos atendem às condições 1 e 2 descritas acima, seja em valores absolutos ou relativos.

Verificam-se em todas as pesquisas que os instrumentos estão mais presentes entre os municípios-núcleo de Metrópole e Capitais Regionais do que entre os municípios de suas respectivas áreas de abrangência, nas condições 1 e 2 de análise. A seguir, aparecem em ordem direta os municípios de menor hierarquia, ou seja, quanto mais periférico na dinâmica urbana é o município menor é a presença dos instrumentos em qualquer uma das pesquisas analisadas, evidenciando que a capacidade instalada nos municípios tem relação direta com a previsibilidade de instrumentos mais elaborados de desenvolvimento urbano.

Tabela 1: Número de municípios da amostra da Rede PDP com previsão de instrumentos no plano diretor atendendo à Condição 1 e à Condição 2, conforme Metodologia.

| Tipologia Regic | Total | Munic 2001 | | Munic 2009 | | Rede PDP | |
|--|-------|------------|--------|------------|--------|----------|--------|
| | | Cond 1 | Cond 2 | Cond 1 | Cond 2 | Cond 1 | Cond 2 |
| Metrópole | 10 | 50% | 50% | 70% | 50% | 90% | 90% |
| Metrópole - área de abrangência | 87 | 5% | 3% | 41% | 31% | 74% | 64% |
| Capital Regional | 57 | 18% | 18% | 58% | 49% | 84% | 82% |
| Capital Regional - área de abrangência | 25 | 0% | 0% | 48% | 32% | 68% | 64% |
| Centro Subregional | 77 | 4% | 1% | 45% | 25% | 65% | 58% |
| Centro de Zona | 103 | 2% | 2% | 35% | 20% | 62% | 52% |
| Centro Local | 135 | 2% | 1% | 22% | 16% | 54% | 46% |
| Total Geral | 494 | 5% | 4% | 38% | 26% | 66% | 59% |

Fonte: Elaboração dos autores com dados da Munic 2001 e 2009 e da pesquisa da Rede PDP.

Conforme a Munic, chama atenção a variação positiva entre 2001 e 2009 da presença dos instrumentos em todos os tipos de centros, com destaque para os de menor hierarquia e também para os municípios de área de abrangência de Metrópole e Capital Regional, conforme Tabela 2. Nestes últimos, os percentuais de variação não podem ser calculados, uma vez que não havia nenhum município com a presença dos instrumentos em 2001.

Tabela 2: Variações no número de municípios da amostra da Rede PDP com previsão de instrumentos no plano diretor atendendo a Condição 1 e a Condição 2, conforme Metodologia.

| Tipologia Regic | Munic 2001 - 2009 | | Munic 2009 - Rede PDP | |
|--|-------------------|-------|-----------------------|-------|
| | Cond1 | Cond2 | Cond1 | Cond2 |
| Metrópole | 40% | 0% | 29% | 80% |
| Metrópole - área de abrangência | 800% | 800% | 78% | 107% |
| Capital Regional | 230% | 180% | 45% | 68% |
| Capital Regional - área de abrangência | - | - | 42% | 100% |
| CentroSubregional | 1067% | 1800% | 43% | 137% |
| Centro de Zona | 1700% | 950% | 78% | 157% |
| Centro Local | 900% | 2000% | 143% | 195% |
| Total Geral | 600% | 486% | 72% | 124% |

Fonte: Elaboração dos autores com dados da Munic 2001 e 2009 e da pesquisa da Rede PDP.

No que diz respeito à análise dos dados da Rede PDP, observa-se uma maior presença da condição primeira de análise em detrimento da segunda. Pode-se inferir a partir desta observação que a previsão conjunta dos instrumentos OO e OUC é mais pacífica aos gestores municipais, enquanto a inclusão das ZEIS, notadamente nos municípios de hierarquia mais baixa, é relativamente menor.

Em função da forte variação dos dados entre as duas pesquisas Munic pode-se inferir que a sequência de hipóteses levantadas passa a explicar os valores, não sendo os mesmos relativos apenas a uma iniciativa. Entende-se que a obrigatoriedade de elaboração de PDP até outubro de 2008 e as demais ações do governo federal para divulgar esse instrumento e o Estatuto da Cidade tenham repercutido como um todo no movimento aqui revelado.

Também são dignos de nota os valores sempre mais elevados mostrados a partir da leitura dos dados da Rede PDP⁷, com relatórios concluídos em 2009, em relação à Munic do mesmo ano. Também aqui as diferenças são maiores entre os municípios de mais baixa hierarquia e aqueles na área de abrangência das Metrôpoles. Outro aspecto a destacar refere-se às diferenças, também maiores, quando é observada a Condição 2, ou seja, quando é

⁷Verifica-se, no entanto, que há diferenças metodológicas entre a pesquisa da Rede PDP e da Munic. O fato de a Rede PDP ter obtido as respostas a partir de pesquisas realizadas em documentos oficiais, legislação, e por meio de entrevistas com atores relevantes na esfera municipal indica uma maior fiabilidade dos dados desta. As diferenças observadas quando comparam-se os resultados à Munic apontam para a necessidade de, junto ao IBGE, e órgãos responsáveis pela política urbana na União, aprimorar a forma de captação e o entendimento acerca das informações para a Munic, reforçando e aprimorando esse importante instrumento de gestão pública urbana.

considerada a presença de ZEIS nos planos diretores, podendo-se cogitar que o conhecimento específico deste instrumento por parte dos informantes da pesquisa seja ainda mais limitado que o dos demais.

A forte variação observada entre 2001 e 2009 provavelmente é devida, em grande parte, ao real crescimento da presença dos instrumentos, consequência da vigência do Estatuto da Cidade, da obrigatoriedade de elaboração dos PDPs, dos esforços da União já apontados na introdução deste texto e, evidentemente, dos consequentes esforços dos municípios para elaboração ou revisão de seus planos diretores.

Por sua vez, as diferenças entre a Munic 2009 e a pesquisa da Rede PDP podem ser atribuídas muito mais ao confronto entre uma informação prestada pelo agente público e um dado factual obtido da leitura dos planos diretores. Esta última constatação ainda deverá motivar recomendações dos autores para a revisão e melhoria de procedimentos de coleta de informações em pesquisas junto a prefeituras municipais, passo esse previsto na continuidade das pesquisas elaboradas no IPEA.

Como a Munic apenas provê resposta à primeira questão colocada para cada instrumento, ou seja, trata da sua presença, deve-se recorrer à leitura dos relatórios da Rede PDP para responder às demais perguntas. Assim, para estruturar melhor foco à análise, propõe-se interpretar os resultados das respostas dadas a apenas algumas perguntas, as quais resumem os “elementos mínimos” imprescindíveis à aplicabilidade dos instrumentos:

- (i) O plano diretor traz a definição dos locais para aplicação dos instrumentos OO, OUC e ZEIS?
- (ii) O plano diretor estabelece os usos para os recursos auferidos por meio da Outorga Onerosa?
- (iii) O plano diretor estabelece diretrizes gerais a serem consideradas na elaboração da norma de Operação Urbana Consorciada?

Na pesquisa da rede PDP, o quantitativo de respostas “sim” a essas perguntas é o mais expressivo, variando entre 33% e 63,5% dos 494 municípios da amostra. Já outras perguntas, que tratam do estabelecimento de prazos para implementação dos instrumentos, de formas de participação e remuneração (nas OUC), de parâmetros para cálculo de contrapartidas financeiras (nas OUC e OO) e de previsão de investimentos em ZEIS tiveram menos de 20% de respostas “sim”. De qualquer forma, entende-se que são aspectos que poderiam vir a ser contemplados em legislação específica e não comprometeriam a aplicabilidade potencial dos instrumentos, conforme previstos no plano diretor. Por fim, as respostas quanto à definição de fundo que receberá os recursos de OO encontram-se

fortemente correlacionadas às respostas sobre a definição dos usos desses recursos, razão pela qual se optou por considerar somente esta última questão. Acrescentando-se essas especificações à análise, tem-se que o número de municípios que atendem às condições é bem mais restrito, conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 3: Número de municípios da amostra da Rede PDP com previsão de instrumentos no plano diretor (presença e demais especificações) atendendo à Condição 1 e à Condição 2, conforme Metodologia.

| Tipologia Regic | Total | Condição 1 | | | Condição 2 | | |
|--|-------|----------------------------|-----------------------|---------|----------------------------|-----------------------|---------|
| | | Apenas presença instr. (1) | Com demais espec. (2) | (2)/(1) | Apenas presença instr. (1) | Com demais espec. (2) | (2)/(1) |
| Metrópole | 10 | 9 | 5 | 55,6% | 9 | 4 | 44,4% |
| Metrópole - área de abrangência | 87 | 64 | 13 | 20,3% | 56 | 11 | 19,6% |
| Capital Regional | 57 | 48 | 13 | 27,1% | 47 | 13 | 27,7% |
| Capital Regional - área de abrangência | 25 | 17 | 3 | 17,6% | 16 | 2 | 12,5% |
| Centro Subregional | 77 | 50 | 17 | 34,0% | 45 | 11 | 24,4% |
| Centro de Zona | 103 | 64 | 11 | 17,2% | 54 | 5 | 9,3% |
| Centro Local | 135 | 73 | 11 | 15,1% | 62 | 7 | 11,3% |
| Total Geral | 494 | 325 | 73 | 22,5% | 289 | 53 | 18,3% |

Fonte: elaboração dos autores com dados da pesquisa da Rede PDP.

Quando levadas em conta as especificações adicionais, mais uma vez verifica-se que, quanto mais baixa a posição dos municípios na hierarquia dos centros, ou quando sua posição dentro dos centros de maior hierarquia é periférica, tanto menor a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. Apenas o grupo dos municípios-núcleo das Metrôpoles chega a ter metade de seus integrantes em condições que denotam a aplicabilidade imediata dos instrumentos urbanísticos selecionados, enquanto apenas um quinto daqueles na sua área de abrangência reúnem essas condições. O patamar máximo de um quinto dos municípios (que, aliás, representa a média geral dos municípios brasileiros) se estende à maioria das demais categorias, com exceção apenas das Capitais Regionais e dos Centros Subregionais, que têm valores superiores.

Entende-se que possa ser assim, “isolado”, o efeito restritivo que as especificações relativas ao local de aplicação dos instrumentos, aos usos dos recursos de OO e às diretrizes para OUC podem representar para sua efetividade, em comparação com a simples previsão legal desses instrumentos nos planos diretores. Ou seja, não basta estar previsto em lei, mas possuir as demais especificações necessárias à sua efetiva aplicação, de

forma a ampliar a participação destes instrumentos na maior parte dos municípios brasileiros.

A análise quantitativa pode ainda ser aprofundada. Neste sentido, a pesquisa da Rede PDP fornece rico material que permite apontar as principais observações a serem feitas aos “elementos mínimos” aqui considerados, seja no sentido de viabilizar a aplicação dos instrumentos, seja no de dificultá-la. Não há espaço aqui para uma análise exaustiva do material, tendo-se optado por sistematizá-lo conforme os itens a seguir:

Locais de aplicação dos instrumentos

O maior detalhamento é observado entre as ZEIS, ainda que seja mais comum a sua definição em nível de macrozoneamento ou bairros, podendo estar acompanhada de sua demarcação em mapas, sendo menos freqüente a descrição dos perímetros. Excepcionalmente há quantificação da população residente e se estabelecem parâmetros edílios ou relativos a outros instrumentos como, por exemplo, coeficientes de aproveitamento associados à OO. Em razão das limitações do detalhamento espacial do instrumento, são poucos os relatórios municipais que conseguiram informar qual percentual da área urbana corresponde às ZEIS.

As OUC costumam citar as ZEIS como locais passíveis de aplicação, mas é mais comum a menção a macrozonas (consolidadas ou de expansão urbana) ou mesmo a toda a zona urbana (ou todo o território) do município. De modo geral, a julgar pela denominação do zoneamento onde são aplicáveis, as OUC parecem estar associadas mais a intenções futuras (desenvolvimento, dinamização, estruturação, requalificação etc.) do que a situações e dinâmicas urbanas presentes. Excepcionalmente, são aplicáveis em áreas onde o município prevê o direito de preempção, áreas onde há operações com transferência de índices e áreas vazias ou subutilizadas. Também é excepcional a denominação de lugares específicos dentro do município, que poderão ou deverão receber OUC.

Algo semelhante dá-se com as OO, que aparecem bastante associadas a um “zoneamento de intenções”, incluindo-se aqui o adensamento. Quanto à sua delimitação espacial, de modo geral, é ainda menos precisa que a das OUC, sendo mais freqüente a sua aplicabilidade a uma macrozona(s) ou mesmo a toda a área urbana do município (eventualmente são mencionadas somente as zonas onde a OO não é aplicável). Ao tratar da OO aparecem mais remissões às leis de uso e ocupação do solo; portanto, o plano diretor tem mais o caráter de uma “lei autorizativa” da OO. Por outro lado, é excepcional a menção

textual a áreas que estejam dotadas de infraestrutura e que suportem o adensamento que advirá da utilização da OO.

Usos dos recursos de OO

Os usos mais citados são: regularização fundiária, programas de habitação de interesse social, constituição de reserva fundiária, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, infraestrutura etc. Na grande maioria dos casos simplesmente reproduz-se a lista de todas as finalidades previstas nos incisos I a VIII do Art. 26 do Estatuto da Cidade (ou em algum artigo do plano diretor onde também estejam listados por extenso). Os usos são, portanto, genéricos, havendo muito poucos casos em que o plano diretor indica projetos ou ações específicas no município. É bastante frequente a menção à vinculação dos recursos a fundos municipais (de desenvolvimento urbano, de habitação etc.) como se isso substituísse a especificação dos usos. Por outro lado, é muito rara alguma menção a responsabilidades do Conselho da Cidade ou assemelhado como definidor dos usos dos recursos, assim como raramente fica explicitada a prioridade de sua aplicação nas áreas mais carentes. Também há pouquíssimas menções ao uso de recursos em OUC.

Diretrizes para OUC

Nota-se que há geralmente a apresentação de possíveis objetivos e finalidades das OUC, e não de diretrizes ou princípios a serem levados em consideração. Dentre as menções que se podem considerar como diretrizes estão: disposições sobre quais atores podem propor OUC, sobre características edilícias a serem respeitadas nas OUC, sobre coordenação e acompanhamento das operações (especificação de órgãos municipais responsáveis, poucas vezes apontando como se fará o controle social da OUC, apenas menções eventuais à aprovação de algum conselho municipal, e participação de moradores, usuários e proprietário, mas geralmente sem qualificá-la) e, principalmente, o conteúdo mínimo da lei que criará cada OUC, nisto reproduzindo integralmente o Art. 33 do Estatuto da Cidade. Eventualmente o conteúdo vai além, como nos casos em que se prevê que o município estabeleça estoque de áreas edificáveis, além daqueles definidos pelo zoneamento ordinário. O Art. 34 do EC, que trata da emissão de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC) nas OUC, também encontra eco frequentemente nos textos dos planos diretores, qualquer que seja o porte do município.

4. Considerações finais

Em função das análises primeiras aqui empreendidas pode-se chegar a algumas conclusões, que tentam responder as questões iniciais postas, ainda que muitas delas sejam mais de caráter exploratório, dado o momento atual da pesquisa.

Uma primeira constatação refere-se a forte influencia das iniciativas do Governo Federal na estruturação da política urbana no nível municipal. Quer em função do Estatuto da Cidade, da obrigatoriedade de elaboração dos PDPs, ou das campanhas e iniciativas de fomento realizadas pelo Ministério das Cidades, verifica-se que os municípios obtiveram uma forte inflexão nos dados relativos a previsibilidade de aplicação de instrumentos que viabilizem e financiem a autonomia em relação a política de uso e ocupação do solo urbano.

Verifica-se também que esses esforços e iniciativas não foram assimilados no plano municipal de maneira completa, seja em função da baixa conjunção e coordenação de instrumentos com efetiva aplicabilidade, seja em função das revelações obtidas por meio da análise qualitativa. A partir de tais análises deduz-se, sobretudo, uma baixa capacidade técnica instalada nos municípios, que muitas vezes se resume a prever os instrumentos por meio da reedição de princípios e diretrizes já expressos no ordenamento técnico e jurídico do plano federal.

Duas outras constatações chamam a atenção e abrem novos caminhos de pesquisa. A primeira trazida pela análise do entendimento expresso acerca do território das cidades nos PDPs. Dado que foram aqui analisados pormenorizadamente três instrumentos que, a princípio, tem a necessidade de se inscrever e circunscrever a territórios específicos, na constituição de um circuito completo de intervenção no espaço da cidade, é ao menos curioso notar que existe uma baixa previsão e apontamento das áreas de aplicação dos mesmos. Ou seja, como já colocado, em sua maioria os PDPs se colocam como figuras autorizativas dos instrumentos, revelando pouco acerca das estratégias de desenvolvimento urbano.

Essa realidade ganha novos e mais acentuados contornos quando lembramos que, conforme define o Estatuto das Cidades, os PDPs devem ser revistos a cada dez anos. Ou seja, esse instrumento que deveria orientar toda a política urbana nos municípios foi pensado pelo legislador federal como uma ferramenta com caráter relativamente prático, pois, em tese, aplicável no horizonte de dez anos, consiste em um período relativamente curto quando pensamos intervenções do porte das de Reforma Urbana.

Ainda, observa-se que municípios de maior porte e em posições superiores na hierarquia da rede apresentam uma maior presença dos instrumentos nas duas condições de

aplicação. Essa constatação repete-se não somente pela análise decorrente da Rede PDP, como também pela série histórica da Munic. Essa constatação aponta para a necessidade das políticas públicas, sobretudo no âmbito federal, dada sua importância aqui revelada, definir programas, ações e até mesmos instrumentos adaptados as particularidades dos municípios.

Essas e outras constatações e hipóteses já levantadas no texto constituem, sobretudo o apontamento de novos passos para a pesquisa. A intenção é partir para o aprofundamento do entendimento dos termos da aplicação desses instrumentos, sobretudo enfocando a aplicação conjunta dos mesmos, aquilo que passamos a chamar de “ciclo completo do planejamento”.

5. Referências Bibliográficas

BRASIL, 2001. **Câmara dos Deputados. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior; Sedu-PR; CEF; Instituto Polis

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2003. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001.** Rio de Janeiro, IBGE.

_____. 2008. **Região de influências das cidades 2007.** Rio de Janeiro, IBGE.

_____. 2009. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2008.** Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. 2012a. **O Autofinanciamento do Desenvolvimento Urbano sob a ótica do Estatuto da Cidade: Instrumentos Urbanísticos de Planejamento.** In.: Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília : Ipea, 2012.

_____. 2012b. **A União, os Municípios e o Financiamento do Desenvolvimento Urbano no Brasil: os gastos federais com infraestrutura social e urbana entre 2004 e 2009** In.: Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília : Ipea, 2012.

Maricato, E., Ferreira, J.S.W. 2002. **Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In.: Osório, L. M. (org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor. pp. 215-250.

Motta, D.M. da, Jatobá, S.U.S., Ribeiro, R. 2009. **A Constituição Federal de 1988 e o Desenvolvimento Urbano.** In.: Cardoso Jr, J.C., Castro, P.R.F.de, Motta, D.M.da (org) A

Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília, IPEA. pp.91-116.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. 2009.**Rede de Avaliação para Capacitação dos Planos Diretores Participativos. São Paulo, 2009.**

Disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/>

ROLNIK, R. **Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas.** In: Luís Ribeiro; Orlando Júnior. (Org.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. Disponível em: <<http://www.pucpcaldas.br/~54/4730101/downloads/planejamentourbano.pdf>>
Acessado em : 13 de novembro de 2012.

SILVA, J. A. 2006. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo, Malheiros Editores.