

PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO SOLO URBANO E TÁTICAS POLÍTICAS RESISTENTES AO CONTROLE PÚBLICO DA TERRA

Rosane Biasotto

Instituto de Planejamento Urbano e Regional/UFRJ

rosanebiasotto@yahoo.com

Após a década de 80, a partir da Constituição Federal da República de 1988 (CF 88), denominada por Ulysses Guimarães como “Constituição cidadã”, é possível dizer que as cidades (como espaço político de acirramento dos conflitos sociais) e o município (como ente federativo autônomo) assumem uma nova centralidade no debate nacional, como escalas de poder fundamentais para o domínio do território e controle público do uso da terra urbana. A descentralização política e administrativa do Estado e a autonomia municipal são compreendidas, por muitos autores (Santos, 2001), como alternativa capaz de conferir maior democracia e participação social e maior eficiência e eficácia da gestão pública, considerando o poder público municipal como instância de governo privilegiada para tratar dos assuntos de interesse local. Ao mesmo tempo, o pensamento crítico sobre o planejamento urbano tradicional no Brasil evidencia a crise do processo de urbanização que acirra desigualdades socioespaciais, tanto na conformação da rede urbana do país, como na organização interna das cidades.

Este artigo, não pretende aprofundar a análise sobre os processos de urbanização e as desigualdades sociais e territoriais que caracterizam historicamente as cidades brasileiras¹ e a inserção do país no sistema capitalista globalizado, nem analisar profundamente o sistema político do Brasil a partir da Constituição Federal de 88. Mas, contribuir para o debate em torno dos avanços e dos desafios do planejamento e gestão das cidades brasileiras, considerando as mudanças introduzidas no marco normativo da política urbana a partir da CF de 88 e do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. O ponto partida são reflexões que já no início da década de 90 apontavam para a mistificação da descentralização das políticas públicas como condição suficiente para a consolidação de um sistema político democrático e participativo, capaz de reverter ou alterar processos históricos de exclusão social e territorial. Entretanto, não se trata aqui de defender um modelo centralizado de gestão, mas apresentar alguns que argumentos que evidenciam que a descentralização não é suficiente para instituir uma prática de planejamento urbano mais democrática e participativa, capaz de garantir o direito a cidade e a propriedade

¹ Conforme dados do censo do IBGE de 2010, atualmente, as áreas urbanas no país concentram 84% da população.

urbana, como previsto na CF de 88. Entretanto, segundo Santos (2001) e Arretch (1996), democracia e descentralização² são elementos centrais da coalizão política que viabilizou a transição da ditadura militar para o atual regime federativo democrático.

De acordo com Arretch (1996), embora as reformas do tipo descentralizadora possam ocorrer a partir de estratégias distintas, no Brasil formou-se um consenso entre os partidos políticos criados na década 80, no momento em que se constituía o pluripartidarismo no país, que gerou uma espécie de mitificação da descentralização, como se o poder local forte e autônomo fosse suficiente para romper, transformar e superar práticas patrimonialistas e clientelistas que estão na raiz da formação social do Brasil. Segundo Arretch (1996): “Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo.”

O mito da descentralização, conforme Arretch (1996) - a partir da oposição que a autora estabelece entre modernização do Estado e clientelismo - e a tese defendida por Nunes (1997) - sobre a convivência de distintas gramáticas políticas na conformação do Estado brasileiro³ -, neste artigo, são tomados como ideias centrais para pensar criticamente a capacidade institucional dos municípios frente as práticas correntes de planejamento e gestão das cidades. Sobretudo no que se refere a maneira como os instrumentos da política urbana, originalmente criados para a captura de mais valias fundiárias estão sendo incorporados ou não são incorporados

² Nesta perspectiva compreende-se que o debate a respeito da democracia e do modelo de descentralização que se instalou no Brasil é fundamental para compreensão dos princípios da política urbana instituídos a partir das Constituição Federal de 1988 que pela primeira vez na história do país incorpora um capítulo específico sobre a política urbana.

³ De acordo com Nunes (1997), o capitalismo na periferia não é uma transição entre tradicionalismo e modernidade: é uma combinação distinta e durável de elementos que caracterizam uma sociedade específica.

no sistema de controle do uso e ocupação do solo urbano pelas administrações municipais após a CF de 88 e o Estatuto da Cidade⁴.

O domínio da terra no Brasil é uma espécie de legado patrimonialista, compreendido por Maricato (2007), conforme Faoro, como a conjugação de três características básicas: “a) a relação de favor e de troca é central no exercício do poder; b) a esfera pública é tratada como alo provado e pessoal; c) existe correspondência entre detenção de patrimônio e poder político e econômico.” (Maricato, 2007: p-58). O legado patrimonialista, destacado por Maricato (2007), na formação social do Brasil e a combinação de distintas gramáticas políticas, de acordo com Nunes (1997) que se articulam no campo da política urbana, mesmo após o Estatuto da Cidade, sugerem que táticas políticas resistentes ao controle público da terra prevalecem nas práticas de planejamento e gestão das cidades, apesar de todo o esforço de modernização do marco normativo da política urbana, mantendo, de certa maneira, a disputa pela terra e o seu domínio fora do alcance dos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo urbano.

Se por um lado, a crítica ao planejamento urbano tradicional evidencia a necessidade de renovação dos instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo urbano e aprimoramento da capacidade institucional dos municípios para a melhor distribuição dos serviços públicos e democratização do acesso a terra urbanizada, especialmente, para inclusão territorial das populações mais pobres, por outro, é também possível dizer que para superar os conflitos urbanos gerados pelas disputas pela terra urbana, não basta renovar o marco jurídico da política urbana e criar novos instrumentos sofisticados de planejamento e gestão das cidades. Este argumento está baseado na análise dos resultados da pesquisa realizada no âmbito do projeto “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” iniciado em 2007, com o “objetivo de constituir uma rede nacional de avaliação e monitoramento de planos diretores com foco no acesso a terra urbanizada para todos”⁵ e no estudo de caso sobre a regulamentação da “Aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir na cidade de Natal, Estado do Rio Grande do Norte, no período entre 1994 e 2010”.

⁴ Nesta abordagem, pretende-se relacionar o modelo de descentralização posto em prática no Brasil e as práticas de planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano, problematizando argumentos que justificam o baixo desempenho das administrações públicas locais no que se refere ao controle público da terra urbana em função da baixa capacidade institucional dos municípios.

⁵ A pesquisa foi realizada sob três instâncias de coordenação: uma coordenação executiva composta pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades, pelo IPPUR/UFRJ, pelo Instituto Polis e pela FASE. A pesquisa envolveu análise de 526 planos diretores e 26 estudos de caso sobre o processo de elaboração e implementação dos planos em municípios brasileiros (Santos Jr. & Montandon, 2011).

Desafios da democratização do acesso a terra urbanizada

A renovação instrumentos de planejamento após a CF de 88 e o Estatuto da Cidade está fundamentada na instituição de mecanismos de participação social capazes de tornar os processos decisórios mais democráticos, incorporando os diferentes atores sociais na pactuação das prioridades de investimento público e das diretrizes de desenvolvimento territorial instituídas no plano diretor. No início da década de 90, cidades como Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Natal, Recife, Curitiba, Niterói, entre outras, elaboraram seus planos diretores, entretanto, instrumentos como parcelamento compulsório e IPTU progressivo no tempo, de acordo com os artigos 182 e 183 da CF de 88, “solo criado” e “operações interligadas” – no Rio de Janeiro, foram questionados na justiça, sob alegação da falta de regulamentação federal sobre a matéria. A aprovação do Estatuto da Cidade a partir de então gerou grande expectativa entre planejadores e militantes da reforma urbana.

Os resultados da pesquisa nacional (2007), no entanto, demonstram que os planos diretores elaborados e aprovados por lei municipal, após o Estatuto da Cidade, apresentam pouco ou nenhum progresso na direção da promoção do acesso à terra urbanizada, ressaltando-se alguns casos particulares. Na maioria dos planos, ao contrário, observa-se a legitimação de processos segregadores que favoreceram determinados agentes privados, com atuação na promoção imobiliária. Pois, estes planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade refletem disputas territoriais que ocorrem no processo de reprodução social das cidades que estão fora do texto da lei, embora estas leis sejam reflexos de pactos políticos possíveis, em arenas políticas institucionalizadas ou não. De acordo com Oliveira (2011), “o Estatuto não internaliza apenas propostas incluídas na agenda da reforma urbana ao longo do século XX, mas, também, incorpora propostas que tinham como base práticas recentes de planejamento e gestão que dialogavam com o ideário da promoção da competitividade urbana e da sustentabilidade econômica das cidades (Oliveira, 2003). Mesmo nas cidades médias, onde o mercado imobiliário e o mercado de terras não estão diretamente atrelados ao mercado financeiro, como é o caso de São Paulo, os processos de planejamento territorial são manipulados por interesses particulares/privados que visam obter ganhos fundiários extraordinários com a transformação do uso rural para o uso urbano, dominando o debate em torno da delimitação dos perímetros urbanos, muitas vezes fora dos processos de elaboração dos planos diretores.

Ressalvadas as limitações metodológicas da pesquisa nacional, elaborada por diferentes pesquisadores, com distintas percepções e motivações – entre os quais observam-se posições mais otimistas ou mais críticas -, é possível concluir que a disputa concreta pelo acesso à terra e à cidade não teve maior espaço nos planos diretores; o potencial dos instrumentos de indução do desenvolvimento e de redistribuição de renda do Estatuto da Cidade praticamente não foi aproveitado; na grande maioria dos casos, não há vinculação entre os instrumentos orçamentários municipais e o plano diretor, evidenciando que a separação entre planejamento e gestão está longe de acabar; os novos planos diretores, de maneira geral, são pouco objetivos e nem sequer enfatizam a promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda.

A pesquisa também aponta, em vários relatórios estaduais e municipais, um dos motivos pelos quais os municípios não aplicam os instrumentos do Estatuto, entre os quais a Outorga Onerosa do Direito de Construir/OODC, é decorrente de uma frágil capacidade institucional, que inclui dificuldade em processar informações consistentes e confiáveis, manter seus cadastros imobiliários atualizados, além da falta de recursos humanos qualificados para aplicação e monitoramento dos seus efeitos na dinâmica de reprodução das cidades. Para abordar este aspecto, serão apresentadas algumas considerações a partir do estudo de caso da cidade de Natal. A relevância do caso de Natal deve-se ao fato de que o município aplica a OODC, sem interrupções, desde 1994, embora não seja possível avaliar seus resultados, ou não seja possível apresentá-lo como um caso de sucesso, já que o instrumento é regulamentado de maneira frágil e inconsistente. No entanto, a abordagem sobre o caso de Natal, neste artigo, busca revelar como argumentos técnicos que desqualificam os mecanismos de planejamento municipal também podem funcionar como uma tática política para inviabilizar a captura de mais-valias fundiárias no processo de planejamento e gestão das cidades.

É importante destacar também que nas cidades brasileiras registra-se um baixo desempenho das Prefeituras na arrecadação do IPTU, assim como os demais impostos de competência exclusiva do município, tais como o ITBI e ISS que, de acordo com Furtado (1999), deveriam ser encarados como prioridades no planejamento orçamentário da administração municipal. É razoável suspeitar que um dos motivos para esse baixo desempenho na arrecadação do IPTU no Brasil, assim como a negligência dos dirigentes locais na atualização do Código Tributário Municipal estejam associados às práticas clientelistas, como estratégia de manutenção de determinados grupos de poder local - compreendendo, segundo Nunes (1997), o clientelismo como um sistema de “trocas generalizadas”, diferentemente, do sistema de “trocas específicas”

que caracterizam o capitalismo moderno, mas que podem conviver com outras gramáticas políticas em face de determinadas singularidades históricas.

Nesse sentido, é possível compreender negligências urbanísticas e tributárias - verificadas na maioria dos municípios brasileiros - como uma espécie de capacidade institucional que se constitui pela coexistência de distintas gramáticas políticas, no sentido atribuído por Nunes (1997), com prevalência do clientelismo, operando nas três esferas de poder e mantendo a terra urbana fora do controle público. De acordo com Nunes, ao contrário das premissas que sustentam a universalização dos procedimentos no Estado moderno capitalista e, conseqüentemente, nas organizações públicas, o clientelismo envolve uma combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com aparente solidariedade mútua em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais, combinando aspectos ligeiramente ilegal ou semilegal das relações.

Limitações técnicas na aplicação da OODC e táticas políticas

A OODC foi estabelecida em Natal através da Lei Complementar nº 07 de 05/08/1994 (Plano Diretor) e revista pelas Leis Complementares nº 022 de 18/08/1999 e nº 027 de 03/11/2000. Os parâmetros urbanísticos, as fórmulas de cálculo das contrapartidas financeiras e outros requisitos necessários à aplicação da OODC passaram por modificações mais significativas através da Lei Complementar nº 082 de 21 de junho de 2007 – que revisou o Plano Diretor de 94. Ressalta-se que desde 1995, ou seja, após a aprovação do PD de 94, a OODC é aplicada na Cidade de Natal sem interrupções, embora tenha passado por modificações e ainda apresente fragilidades na sua forma de aplicação, especialmente em relação aos valores cobrados como contrapartida financeira⁶.

Nas cidades brasileiras, conforme Furtado (2006), registra-se uma grande variedade de soluções técnicas na hora de estabelecer os parâmetros urbanísticos que embasam a cobrança dos benefícios gerados com a aplicação da OODC. Em geral, há um nexos frágil entre as formas tradicionais de regular o uso e ocupação do solo e a aplicação de instrumentos dirigidos à captura

⁶ A população total do município de Natal em 2007, totalizava 774.774 habitantes e 803.739 habitantes em 2010, segundo dados do IBGE.

de mais valias fundiárias. Esse nexos frágil e os desafios enfrentados na hora de estabelecer uma lógica comum entre a captura de mais valias fundiárias e a regulação do solo urbano podem ser observados a partir do processo de aplicação da OODC em Natal nos dois períodos analisados, sobretudo em relação ao valor da contrapartida financeira.

O aprimoramento da aplicação da OODC em Natal, entretanto, está associado a um processo de simplificação da legislação urbanística e o estabelecimento de um foco mais nítido sobre a incidência do instrumento no território. No caso de Natal, o zoneamento vem sendo aperfeiçoado no sentido de identificar de maneira mais clara as áreas com maior potencial de adensamento - seja por terem melhores condições de infraestrutura, seja pela própria dinâmica do mercado imobiliário. A comparação entre o PD de 94 e o PD de 2007 permite ressaltar três aspectos principais. O primeiro aspecto é a manutenção do Coeficiente de Aproveitamento Básico - CA Básico único para todo o território municipal, desde 1994. O segundo é a adoção do CA Básico como principal parâmetro de referência para aplicação da OODC a partir de 2007, em detrimento dos indicadores de densidade demográfica variáveis por uso que eram adotados, originalmente, pelo PD de 94. E o terceiro aspecto deve-se a redução do CA Básico de 1,8 para 1,2, a partir de 2007.

Os acordos políticos e as pactuações entre os atores locais na definição dos limites urbanísticos estão na raiz dos principais entraves da OODC no Brasil. No caso de Natal, o PD de 94 não era muito claro em relação à incidência da OODC para o uso residencial. As análises correntes sobre o instrumento em Natal indicam que até 2007 o parâmetro utilizado para o licenciamento de empreendimentos residenciais era a densidade demográfica, portanto, não se aplicava diretamente o CA Máximo, obtido apenas com o pagamento da OODC. De acordo com o PD de 94, o CA Básico de 1,8 incidia, principalmente, sobre o uso não-residencial⁷. O índice de densidade demográfica para o uso residencial era, no primeiro período analisado, mais restritivo que o CA Máximo previsto. Esta restrição explica, como foi possível viabilizar politicamente a redução do CA Básico de 1,8 para 1,2. Ou seja: CA Básico Único de 1,2 para toda cidade permite maior densidade construída que o parâmetro de densidade demográfica, uma vez que o CA Máximo passa a ser admitido para todos os usos urbanos, incluindo o uso residencial (multifamiliar) e não mais exclusivamente para o uso não-residencial. Em geral, os embates em torno dos parâmetros de densidades demográficas e coeficientes de aproveitamento do solo

⁷ De acordo com depoimentos de técnicos municipais este fator é reposnável pelo número de aparthotel licenciados na cidade, mas que de fato eram comercializados para fins de moradia em áreas priorizadas pelo agentes do mercado imobiliário formal.

urbano estão associados a capacidade da infraestrutura e não se articulam, diretamente, com o processo de formação dos mercados de terras urbanas.

A literatura sobre a temática apresenta uma variedade significativa de fórmulas na aplicação da OODC, sugerindo compreensões contraditórias sobre a incidência da OODC, mas, indicando também que por trás de inconsistências técnicas podem coexistir táticas políticas de redução do valor da contrapartida financeira. Na maioria dos casos, o valor do terreno é usado como principal referência, embora algumas cidades como Florianópolis e Natal adotem o custo da construção, conforme é apresentado no relatório da pesquisa “Outorga Onerosa do Direito de construir: Panorama e Avaliação de experiências municipais” (Furtado 2006).

Em Natal, nos dois períodos analisados, o custo da construção se manteve como referência monetária principal para aplicação da OODC, acirrando a polêmica sobre a melhor forma de calcular a contrapartida financeira durante vinte anos. É possível dizer que esta polêmica reforçada foi reforçada, sistematicamente, pelos promotores imobiliários a partir de um discurso de desqualificação dos mecanismos de planejamento municipal. De acordo com depoimentos de diferentes atores sociais que atuaram tanto no processo de elaboração do PD de 94, como na sua revisão completa em 2007, o descrédito e a falta de legitimidade do poder público municipal para avaliar o preço dos imóveis, a exemplo da desatualização do cadastro do IPTU, propiciou que diferentes segmentos da sociedade forçassem a adoção do CUB como indicador monetário da OODC⁸. Ao mesmo tempo, apesar da fórmula de cálculo adotada em 2007 permanecer inadequada frente aos objetivos da OODC, os dados demonstram que a renovação do PD em 2007 propiciou maior arrecadação financeira com a OODC, ampliando sua incidência no território sobre os diferentes usos urbanos.

Outro aspecto relevante deste caso, refere-se a não regulamentação de mecanismos de gestão financeira específicos para gerir os recursos arrecadados com OODC, apesar de ter sido previsto tanto no PDs de 94, como no PD 2007 a criação de um Fundo Municipal (FURB) específico para aplicação dos recursos financeiros obtidos com a OODC⁹. De acordo com o PD

⁸ O processo recente de revisão e modernização dos cadastros municipais e implantação de um cadastro multifinalitário (no âmbito do PNAFM) tem gerado uma nova expectativa com a revisão da OODC em Natal. Depoimentos recentes de dirigentes municipais, responsáveis pela condução da revisão da legislação urbanística, do código tributário e da planta de valores, demonstram que há maior entendimento sobre a necessidade de adequação da fórmula de cálculo da OODC, tomando como referência o valor da terra no mercado imobiliário.

⁹ A previsão do FUB está no PD de 94 e no PD de 2007, com poucas variações, entretanto até 2010 não havia sido instalado.

de 94 e de 2007, os recursos da OODC deveriam ser destinados, prioritariamente, para programas e projetos em Áreas de Especial Interesse Social – AEIS. Porém, essa gestão financeira até 2010 não chegou a ser efetivada e não foi possível saber se de fato estes recursos arrecadados foram direcionados para estes fins. O fato é que não foram elaborados planos de trabalho anuais (previstos nos PDs) e não havia até 2010 uma gestão financeira específica para lidar com os recursos obtidos com a OODC – os recursos arrecadados (no momento da pesquisa) estavam direcionados para o “caixa único” da Prefeitura.

A tabela a seguir apresenta as fórmulas de cálculo utilizadas nos dois períodos estudados:

Comparação dos Coeficientes de Aproveitamento – CA e Fórmula de Cálculo dos PDs de 94 e 2007

	Normas Urbanísticas de Referência	Coeficientes de Aproveitamento (CA)		Fórmula de cálculo da OODC
		CA Básico Único	CA Máximo / bairro	
Período 1	Lei Complementar nº 07 de 05/08/1994 (Plano Diretor)	1,80	3,0 - 3,5 - 4,5 - 5,5	Artigo 16, §2: 1% do valor total do orçamento apresentado na consulta prévia à Prefeitura, com base no CUB.
	Lei Complementar nº 022 de 18/08/1999		Não Altera	Não altera.
	Lei Complementar nº 027 de 03/11/2000.		3,5 – Ponta Negra	
Período 2	Lei Complementar nº 082 de 21/06/2007.	1,20	2,5 - 3,0 - 3,5	$V0 = (AT - AP) \times CUB \times K (*)$

(*) Onde:

AT = Área Total Construída Computável;

AP = Área do Terreno x CABásico;

K = Índice de Correção (**), abaixo:

1º ano a partir da vigência da Lei	2º ano	A partir do 3º ano
2%	3%	4%

A variável considerada como índice de correção cria uma espécie de regra de transição no pagamento da OODC no tempo. Embora a fórmula utilize como referência o custo da construção para definir o valor da contrapartida nos dois períodos analisados, houve uma simplificação significativa em 2007 que permitiu que a cobrança da OODC fosse integrada ao licenciamento urbano ordinário.

A principal diferença entre o PD de 94 e de 2007 são os parâmetros urbanísticos utilizados para diferenciação das áreas urbanas. A análise dos projetos em 1994 era feita de maneira individual mediante aprovação do Conselho Municipal. Nas Zonas Adensáveis as Densidades Máximas – DM e o CA Máximo variavam por bairro, sendo que o CA Básico de 1,8 é admitido apenas para o uso não-residencial. Na primeira alteração do plano original em 99 a Densidade Básica para todo o território Municipal foi aumentada de 180 hab. / ha para 225 hab. / ha, mas sem alteração do CA Máximo. De acordo com os técnicos municipais, esta forma de aplicação da OODC que articula densidade, coeficiente de aproveitamento e estoque de área edificável se mostrou pouco aderente ao processo de licenciamento urbano e foi totalmente alterada em 2007, permitindo maior agilidade e na sua operacionalização. Entretanto, é possível supor que foi, ao mesmo tempo, uma tática de ampliar as possibilidades de aumento do potencial construtivo para empreendimentos residenciais em áreas de interesse do mercado imobiliário.

Comparação dos parâmetros urbanísticos dos PDs de 94 e 2007

Leis Complementares	Conteúdo	Parâmetros urbanísticos Densidade Básica (DB) e Densidade Máxima (DM) Coeficiente de Aproveitamento – CA				Casos de Isenção	
		DB Única	DM / bairro	CA Básico Único	CA Máximo / bairro		
Período 1	Nº 07 de 05/08/1994 (Plano Diretor)	Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal.	180 hab. / ha.	300 e 550 hab. / há	1,80	3,0 - 3,5 - 4,5 - 5,5 (***)	Não Identificado
	Nº 022 de 18/08/1999	Dispõe sobre a revisão da Lei complementar nº 07/94. (**)	225 hab. / ha	350 ha / ha (Região Norte) (*)		Não Altera	
	Nº 027 de 03/11/2000	Cria a área adensável no Bairro de Ponta Negra e dá outras providências.	Não altera	350 hab. / há		3,5	
Período 2	Nº 082 de 21/06/2007	Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal.	Não previsto	Não previsto	1,20	2,5 - 3,0 - 3,5 (***)	AEIS - com aprovação do Conselho

Observações:

(*) = No Plano Diretor de 94 não foi estabelecido parâmetro de densidade máxima para a Região Norte.

(**) = De acordo com os artigos 14 (prevê a revisão dos parâmetros urbanísticos a cada 2 anos) e 67 (orienta o monitoramento e constante avaliação do PD), da Lei nº07/94.

(***) = Os valores estabelecidos para os Coeficientes de Aproveitamento Máximo variam por bairro.

Observa-se, na tabela acima, que houve uma maior simplificação dos parâmetros utilizados para a incidência da OODC na revisão do PD em 2007. Entretanto, a maioria dos bairros que de aplicação da OODC em 1994 foi mantida em 2007, sendo o bairro de Ponta Negra o foco dos principais conflitos ao longo dos dois períodos analisados. O bairro foi incluído na Zona Adensável em 2000 (através da Lei Complementar N° 027 de 03/11/00) e retirado mais uma vez em 2007. A principal diferença na área de abrangência da OODC refere-se à exclusão em 2007 dos dois bairros da região norte, incluídos em 94. A justificativa para a retirada desses bairros da Zona Adensável é a falta de infraestrutura e, portanto, uma vez que o PD de 2007 incluiu todos os usos para efeito de aplicação do CA Máximo, não seria adequado manter a Região Norte como Zona Adensável.

Os dois bairros (Tirol e Petrópolis) que tiveram os CAs Máximos aumentados em 2007 são as áreas que apresentam maior dinâmica de produção de novos empreendimentos imobiliários, nos dois períodos analisados. Na maioria dos bairros os CAs Máximos “absolutos” foram reduzidos. Apenas um bairro na região leste e dois bairros na região sul mantiveram os CAs Máximos entre 94 e 07.

Resultados financeiros com a aplicação da OODC

No período de realização da pesquisa a Prefeitura estava em processo de informatização do licenciamento urbano e as informações para área construída licenciada com a OODC entre 2005 e 2007 não puderam ser disponibilizadas. As informações disponibilizadas, embora incompletas, indicam que houve uma evolução no volume financeiro com a OODC a partir de 2007.

Número de licenças, valor cobrado e Área Construída com aplicação da OODC

PERÍODO		Número de Licenças	Valor cobrado (R\$)	Área Construída (m2)	R\$/m2
1995 2003 (*)	Total 95-04	343	1.967.705,13	1.570.650,20	1,25
	1995	1	12.857,15	3.689,39	3,48
	1996	6	18.722,48	4.815,97	3,89
	1997	5	35.488,49	11.977,17	2,96

	1998	1	422.634	1.107,95	381,46
	1999	7	93.980,82	37.481,23	2,51
	2000	9	525.986,81	140.652,61	3,74
	2001	12	298.164,99	84.387,13	3,53
	2002	4	69.001,71	18.520,28	3,73
	2003	16	490.868,68	109.591,18	4,48
	Total 04-10	267	14.995.671,42	1.158.427,29	
2004 2010 (**)	2004	15	876.061,79	-	-
	2005	24	1.249.960,60	-	-
	2006	34	1.846.518,27	-	-
	2007	36	2.070.935,74	236.183,20	8,77
	2008	69	6.353.002,24	356.600,96	17,82
	2009	66	2.445.037,30	416.532,09	5,87
	2010	23	154.155,48	149.111,04	1,03
TOTAL	610	16.963.376,55	2.729.077,49		

Fonte:

(*) Dados referentes ao período de 1994 a 2004 relatório de pesquisa Instituto Polis, 2005.

(**) Dados fornecidos pela SEMURB de 2005 a 2010.

A simplificação introduzida com o PD de 2007 viabilizou a integração da OODC no processo de licenciamento ordinário, sem que fosse necessária a discussão do mérito no Conselho Municipal para aferimento dos cálculos de densidade demográfica, conforme previsto no PD de 1994.

Relações entre OODC e finanças municipais

De acordo com Paiva (2009), a tendência observada no município de Natal durante o período analisado aponta para “uma taxa de crescimento significativa das receitas do município de Natal no período entre 2004 e 2008, especialmente quando analisado o desempenho das receitas em termos reais e a comparação com o desempenho apresentado pelas demais capitais nordestinas. Em 2004 a receita própria ampliada do município foi de R\$ 537.647.895,00, enquanto que em 2008 a RPA atingiu R\$ 1.056.049.492,09.” A Receita Própria Ampliada (RPA), de acordo com Paiva (2009) mostra o município possui de receita líquida para o atendimento das demandas da municipalidade. É importante observar que consideramos receitas próprias num sentido amplo, não apenas as receitas tributárias arrecadadas pela máquina pública no âmbito municipal, mas também aquelas cuja transferência é garantida pela Constituição Federal. Essa extrapolação do tradicional conceito de receitas próprias – receitas, diretamente, arrecadadas em

razão da própria atuação na arrecadação – está fundamentada no fato de que, no planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), as ações são planejadas levando em consideração uma projeção das receitas totais. Logo, haveria muito mais consistência analisar o comportamento das principais variáveis fiscais com base num conceito ampliado de receita própria.”

Destaca-se para efeito de contextualização dos dados apresentados, de acordo com Paiva (2009), que “o indicador de participação da Receita Tributária na Receita Própria Ampliada mostra que o município atingiu uma participação de 24,48% em 2006, mas nos últimos dois anos essa participação tem se reduzido gradativamente, tendo atingido 21,09% no ano de 2008, o que significou o pior resultado do período analisado.” Observa-se que a arrecadação com a OODC em 2008 equivale a 7,71% da arrecadação geral com o IPTU. Entretanto, não foi possível concluir se este percentual é significativo, pois além da desatualização do cadastro do IPTU, a fórmula de cobrança da OODC não faz referencia ao valor venal dos terrenos envolvidos nestas transações imobiliárias. Este é o ponto nebuloso da OODC em Natal no período estudado. É possível dizer que a falta de integração entre os cadastros imobiliários, a gestão financeira municipal e o licenciamento urbanístico é uma das principais táticas políticas que estão no interior das administrações municipais, mantendo o mercado de terras fora do alcance dos instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano.

Comparativo entre Receitas Municipais e OODC, 2008 e 2009

ARRECADAÇÃO	2008 - 2009 (1º SEMESTRE)		
	VALORES (R\$)	(%) RPA	(%) OODC / IPTU
Receita Própria Ampliada (RPA)	1.056.049.492,09	100,00	-
Imposto Predial e Territorial (IPTU)	31.241.936,11	2,96	100,00
Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) – 2008	2.408.866,85	0,23	7,71
Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) - 2009 (1º SEMESTRE)	1.598.140,52	0,15	5,12
Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) - TOTAL DO PERÍODO	4.007.007,37	0,38	12,83

Fonte: SEMURB, Prefeitura de Natal.

Se, por um lado, os dados sobre preços de terreno no mercado imobiliário não são conhecidos, por outro, os vetores de interesse deste mercados são observados a partir dos dados do licenciamento urbano, refletindo a dinâmica imobiliária que se caracteriza pela concentração de empreendimentos imobiliários nos bairros da Região Leste e Sul, como demonstra os gráficos e as tabelas apresentadas.

A arrecadação com a OODC, de acordo com as informações de 2008 e 2009, os bairros que mais contribuem percentualmente são Ponta Negra, Tirol e Lagoa. Ressalta-se, porém, que o elevado número de licenças em Ponta Negra corresponde aos processos aprovados ou protocolados com data anterior a aprovação do novo PD de 2007 que excluiu o bairro da Zona Adensável (outra tática muito utilizada em processos de revisão da legislação urbanística). Embora o número de licenças concedidas em Ponta Negra seja maior que o número total de licenças em outros bairros, o valor arrecadado com a aplicação da OODC é, significativamente, menor, pois ainda está submetido às regras estabelecidas no PD de 94.

Conclui-se com esta breve exposição sobre o caso de Natal que a capacidade institucional se constrói no embate cotidiano do processo de planejamento. Entre conflitos e contradições, não sendo possível presumir que esta capacidade institucional poderia ser constituída fora da prática do planejamento e, sendo assim, só pode ser analisada a partir do próprio processo de reprodução social da cidade, já que não há neutralidade técnica nesta história. Avanços e retrocessos dependem de condições históricas particulares que combinam gramáticas, estratégias e táticas, muitas vezes, não explicitadas no textos das leis que regulamentam os instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano.

Referências

Bentes, D. 1997. *Aplicação de novos instrumentos urbanísticos no Município de Natal*. In: Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social”. Rolnik, R. (org.). São Paulo, Pólis.

Bentes, D. e Góis, F. 2004. *Outorga Onerosa: análise a partir do Plano Diretor de Natal (Lei Complementar 007/94)*. III CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade.

Cymbalista, R. e Santoro, P. 2006. “Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação.” Colaboração: Fernanda Furtado e Vera Rezende. Disponível www.usjt.br/pgaur.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. “OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: PANORAMA E AVALIAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS”. Pesquisa elaborada por: Fernanda Furtado, Vera F. Rezende, Teresa C. Oliveira e Pedro Jorgensen Jr., Junho de 2006.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. “OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: PANORAMA E AVALIAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS”. Pesquisa elaborada por: Fernanda Furtado, Vera F. Rezende, Teresa C. Oliveira e Pedro Jorgensen Jr., Junho de 2006.

Maricato, E. 2001. *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Editora Vozes.

MARICATO, Ermínia. 2007. *Globalização e política urbana na periferia do capitalismo*. In: *Aa metrópoles e a questão social brasileira*. Org. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando.

Maricato, E. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Editora Vozes.

Arretch, Martha. 1996. *Mitos da Descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 31.

Nunes, Edson de Oliveira. 1997. *A Gramática Política Do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Brasília, DF; ENAP.

Oliveira, F. L. 2003. *Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

Oliveira, F. L.; Biasotto, R. C. 2011. *O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros*. In: Santos Jr., O. A.; Montandon, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, IPPUR/UFRJ.

Paiva, C. 2009. *Análise Econômica*. Relatório Técnico IBAM. Disponível no site da Prefeitura de Natal, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – SEMURB.

Rezende, V. 1982. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Civilização brasileira.

Rolnik, R. 2009. *Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil*. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 11, N. 2, Novembro.

Santos, Orlando. 2001. *Democracia e Governo Local. Dilemas da Reforma Municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan. FASE, 2001