

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

Working Paper

Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: Uma análise a partir de um circuito completo de intervenção

Texto para Discussão, No. 1943

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Neto, Vicente Correia Lima; Krause, Cleandro Henrique; Balbim, Renato Nunes (2014) : Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: Uma análise a partir de um circuito completo de intervenção, Texto para Discussão, No. 1943, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121595>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1943

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**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**

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**

* Os autores registram seus agradecimentos aos pareceristas: Regina Maria Pozzobon – engenheira civil, mestre em planejamento urbano e regional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Propur/UFRGS), doutoranda em planejamento urbano e regional na Propur/UFRGS, bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e membro do Conselho Diretor da ONG CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos), com sede em Porto Alegre; Heloisa Pereira Lima Azevedo – arquiteta urbanista da Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (SEDHAB), doutora em estruturas ambientais urbanas na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e professora licenciada em Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central (FACIPLAC); e Sérgio Ulisses Silva Jatobá – arquiteto urbanista da SEDHAB, doutor em desenvolvimento sustentável no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB) e professor do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB).

** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R51; R52.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: UM QUADRO DE REFERÊNCIA..... | 17 |
| 3 A CONSTRUÇÃO DA LÓGICA DO <i>CIRCUITO</i> : UMA INVESTIGAÇÃO | 31 |
| 4 ANÁLISE DA EXISTÊNCIA DO <i>CIRCUITO</i> : PRESENÇA E APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS SELECIONADOS | 35 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 48 |
| REFERÊNCIAS | 50 |
| APÊNDICE | 53 |

SINOPSE

Este trabalho busca discutir a dinâmica do uso de instrumentos urbanísticos pós-Estatuto da Cidade como elemento de análise dos planos diretores (PDs) municipais. A pesquisa parte do argumento de que a política urbana municipal estaria consolidada a partir da presença do seu instrumento básico – o PD municipal, conforme especifica o Estatuto da Cidade (EC). No entanto, a simples presença desse plano no âmbito do município não reflete sua efetividade. Como avaliar, portanto, tais PDs, que não pela sua simples presença? A premissa desta pesquisa é de que a previsão *integrada e detalhada* dos instrumentos previstos pelo EC e presentes nos PDs ensejaria planos mais minuciosos e aderentes à realidade municipal. A integração, nesse sentido, poderia ser analisada a partir da construção, previsão e detalhamento de um *circuito* de intervenção no espaço urbano, que traria os instrumentos urbanísticos como ferramenta transformadora da cidade. Um maior detalhamento *a priori*, sem a necessidade de regulamentações futuras, permitiria o próximo passo no contexto da política urbana municipal – o nível operacional dos PDs. A escolha dos instrumentos corresponde àqueles que, de certa forma, estão mais presentes no ideário urbano, possuem esse caráter tácito pretendido e possibilitam atuar de forma integrada ou integradora de outros instrumentos. Nesse sentido, o que se denomina circuito é composto dos instrumentos outorga onerosa (OO), operação urbana consorciada (OUC) e zona especial de interesse social (Zeis). Destaca-se ainda que os instrumentos citados já haviam sido utilizados por municípios brasileiros anteriormente ao EC, pesando esse motivo nas suas escolhas. Assim, a existência do circuito favoreceria a consolidação dos princípios da política urbana previstos no EC, o ordenamento do espaço urbano, a recuperação das mais-valias fundiárias urbanas e a provisão habitacional, resultando em *proxy* da capacidade de ordenamento e efetividade de ação transformadora do PD. Esta análise busca responder, a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) – Perfil dos Municípios Brasileiros, da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (Rede PDP) e da leitura da base legal dos municípios que compuseram a amostra, a questionamentos a respeito da incorporação dos preceitos de política urbana previstos no EC, da previsão e do detalhamento dos instrumentos urbanísticos e da eventual influência do porte do município na previsão do circuito. Conclui-se que existe um forte impacto das políticas federais na política urbana municipal, apresentando uma recente inflexão em relação à previsão dos instrumentos urbanísticos. Contudo, observa-se o baixo apontamento das áreas específicas para o uso de tais instrumentos, ou seja, a indicação de seus locais de aplicação nos municípios,

a despeito de sua necessidade legal, e uma tendência de maior completude do uso e previsão dos instrumentos em municípios de maior porte e em posições superiores na hierarquia da rede brasileira de cidades.

Palavras-chave: instrumentos urbanísticos; gestão urbana; rede urbana.

ABSTRACT

This paper discusses the use of urban policy instruments in Brazil, brought by the City Statute (CS) a federal law passed in 2001 (“Estatuto da Cidade” in Portuguese), as a tool of analysis of municipal master plans (MP). The main argument of this research is that the municipal urban policy would be consolidated by the presence of MP as specified in the CS. However, the mere presence of this plan within the municipality may not reflect its effectiveness. Therefore, how to evaluate the cities master plans if not by their presence? The premise established for this research is that the integrated and detailed prevision of urban policy instruments provided by the CS in the MPs would develop more real and useful MPs. Such integration could be analyzed from the construction, prevision and detailing of a *circuit* of intervention in the urban space, which would bring the urban instruments as a transformative tool of cities. And, at first, a more detailed MP, without the need for further regulations, could make itself promptly operational. The choice of which instruments to analyse corresponds to those which: *i*) are more present in Brazil’s urban reform ideary; *ii*) have tacit knowledge; and *iii*) enable the integrated use of other instruments. In this sense, what is here called circuit consists of the instruments: *i*) onerous grant of building rights; *ii*) urban operations consortium; and *iii*) special area of social interest. Additionally, the above instruments had been used by the municipalities prior to the CS. Thus, the existence of the *circuit* would favor the consolidation of the urban policy principles brought by the CS, the rational use of the urban space, the recovery of socially created land values and the provision of social housing. Meanwhile, the circuit could be a proxy of the planning capacity and the effectiveness of a MP. This analysis is based on data from the Survey of Basic Municipal Information (MUNIC) - Profile of Brazilian Municipalities, and from the Network of Assessment and Training for Implementation of Participatory Local Master Plans (PDP) as well as the legal texts of MPs comprised in a sample. The research seeks to answer which facts influence the existence of the circuit: *i*) city size; *ii*) if the MPs contain the principles brought by the CS; and *iii*) the prevision

and detailing of urban policy tools in the MPs. We find that there is a strong impact of federal urban policies at a local level, with a recent increase in the prevision of urban policy instruments. However, there are few indications of the sites where they are supposed to be used in the municipalities' territory. We also observe a trend towards a greater presence of urban policy tools in larger municipalities on higher positions in the hierarchy of the Brazilian network of cities.

Keywords: urban planning instruments; urban management; urban network.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho contribui para a estruturação de um necessário método de avaliação dos planos diretores (PDs) municipais a partir da presença, detalhamento e integração dos seus instrumentos urbanísticos, consolidados no Estatuto da Cidade (EC) – Lei nº 10.257/2001. O foco nos instrumentos permitirá uma análise no nível operacional dos planos, discutindo formas de uso que possam melhor contribuir com as diretrizes e premissas de acesso à terra, cumprimento da função social da propriedade e democratização da gestão urbana, estabelecidas tanto no EC quanto nas ações recentes do governo federal, representadas pela Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos nos municípios brasileiros.

É comum verificar que após o grande esforço de elaboração de Planos Diretores Participativos (PDPs), realizado na última década, passam a existir preocupações tanto na área acadêmica quanto nos movimentos sociais e entre os gestores públicos, com relação à efetividade dos PDs e à aplicabilidade dos instrumentos neles previstos.

Pesquisas e levantamentos vêm sendo feitos, sobretudo quanto à regulamentação dos instrumentos, considerando-os como estratégicos para a implementação dos PDs, o que indicaria se eles têm maior aderência à realidade e às necessidades dos municípios, não se tornando apenas previsões de um instrumento de política *guardado dentro de uma gaveta*.¹

Assim, a compreensão da associação entre o plano e os seus instrumentos é a base da proposta metodológica a que se propõe este estudo – a análise e a avaliação dos PDs a partir dos seus instrumentos. A análise de previsão e regulamentação, ainda que indicativa, não possibilita por si só afirmar qual a efetividade dos instrumentos, ou seja, sua capacidade de transformar o contexto atual. No entanto, ela permite avaliar a capacidade dos PDs em propor tal transformação. Os instrumentos serviriam como uma *proxy* da qualidade destes planos, que deveriam estar articulados com a presença, na estrutura administrativa municipal, de uma forma de institucionalidade responsável pelo planejamento urbano.

1. Destaque-se que a própria Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos desembocou em estudo organizado por Cardoso e Silveira (2011), que buscou nos PDs referências a diversas políticas setoriais municipais.

A atual pesquisa desenvolvida pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, da qual este trabalho é um dos componentes, prevê estudos de caso de forma a validar os achados iniciais. A análise futura pretende pormenorizar se a previsão, o detalhamento e a regulamentação dos instrumentos impactam em um PD mais efetivo.

Antes disso, entretanto, entende-se ser ainda promissora a análise acerca da previsibilidade e regulamentação dos instrumentos como *proxy* da qualidade dos PDs, já que ela avança além da descrição dos dados coletados, como nas demais pesquisas, possibilitando a corroboração das hipóteses já citadas.

Dessa maneira, nesta etapa da pesquisa, parte-se da premissa de que exista uma situação ótima na política urbana municipal que permitiria assegurar os princípios e as diretrizes do EC com maior robustez. Essa situação se refletiria na construção daquilo que passamos a chamar *circuito* para intervenção no espaço urbano.

Esse circuito teria como base a aplicação integrada dos três instrumentos urbanísticos aqui analisados, a outorga onerosa (OO), a operação urbana consorciada (OUC) e a zona especial de interesse social (Zeis). Assim, a existência do circuito favoreceria a consolidação dos princípios da política urbana previstos no EC, por meio do ordenamento do espaço urbano, da recuperação das mais-valias fundiárias urbanas, da provisão habitacional e do acesso à terra e, por conseguinte, um PD de maior qualidade e aplicabilidade.

Entende-se que os instrumentos utilizados de maneira isolada não seriam mecanismos suficientes para transformar com profundidade a realidade das cidades brasileiras. Isto porque, no processo de urbanização brasileiro, articulam-se a ocupação desordenada do solo urbano, a injusta distribuição de ônus e benefícios da urbanização e a insuficiente provisão habitacional, à qual se soma a desigualdade de oportunidades no acesso à terra. Entretanto, a análise da previsão e regulamentação desses três instrumentos de maneira conjunta é uma indicação mais segura do esforço local para atendimento dos princípios tratados; imagina-se que, quanto maior o esforço, maior seja a intenção de efetivação dos instrumentos, logo, do PDP.

Nesse sentido, este trabalho busca responder, a partir da análise dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) - Perfil dos Municípios Brasileiros, da

Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (Rede PDP) e da leitura da base legal de 494 municípios que compuseram a amostra da rede, aos seguintes questionamentos: *i*) se houve de fato uma incorporação por parte das municipalidades brasileiras dos preceitos de política urbana previstos no EC; *ii*) se os municípios estão em condições objetivas de previsão do circuito de aplicação dos instrumentos urbanísticos, o que implicaria, por sua vez, um PD de melhor qualidade; e *iii*) se existe influência, na conformação do circuito, do porte do município, conforme sua posição hierárquica na rede urbana brasileira.

1 INTRODUÇÃO

A previsão no ordenamento jurídico e institucional brasileiro de instrumentos de efetivação da política pública próprios e adequados para que os municípios contribuam com o desenvolvimento urbano está intimamente ligada ao processo histórico de construção de uma política urbana federal, com todas as suas contradições (Ipea, 2012a, 2012b; Motta, Jatobá e Ribeiro, 2009; Rolnik, 1994).

Assim, o desenvolvimento da política urbana vem ocorrendo num movimento que pode ser qualificado como de duplo sentido, ora o governo federal tomando iniciativas que definiram as possibilidades dos municípios, ora alguns destes criando alternativas que orientaram definições para a política urbana no país como um todo, como o caso das zonas especiais de interesse social (Zeis) e das operações urbanas consorciadas (OUCs), instrumentos que surgem em certas cidades e que foram em seguida consolidados e reconhecidos no âmbito federal, autorizando o seu uso em todo o território nacional.

A evolução da atual política urbana remonta ao processo de planejamento tecnocrático e centralizado estabelecido a partir de meados da década de 1960. Iniciativas relevantes marcam este período, como a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e de sua estrutura de planejamento, já em 1964, e a promulgação da lei de parcelamento do solo, Lei nº 6.766/1979. Naquele período os modelos de planejamento e ordenamento urbano eram elaborados em órgãos do governo federal, como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), sendo apresentados aos municípios, que tomavam tais modelos como referência para a elaboração dos seus planos diretores (PDs) ou para a aplicação direta na gestão urbana dos seus municípios. A autonomia municipal,

portanto, na gestão do uso e da ocupação do solo estava limitada tanto ao nível federativo e político quanto ao técnico e financeiro, autonomia esta modificada, ao menos no nível da Federação, com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

É comum verificar, naquele período, 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 contraface às áreas periféricas, que simplesmente foram sendo definidas como a cidade ilegal – aquela às margens do planejamento institucional, logo, do provimento de serviços e do mercado legal de terras.

O tensionamento natural decorrente dessa dicotomia entre uma cidade construída 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 (Rolnik, 1994), culminou, viabilizado pelo processo de democratização do país quando da elaboração da CF/1988, na estruturação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que assume e coaduna bandeiras e posições de movimentos sociais de luta por moradia e cidadania, organizações não governamentais (ONGs), entidades de classe e academia.²

Entre as diversas bandeiras históricas do MNRU está o planejamento participativo e socialmente justo, incluindo na gestão 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 PD entendido como o principal instrumento do planejamento urbano municipal, além do reconhecimento das questões ambientais (Motta, Jatobá e Ribeiro, 2009).

Desse processo de participação e reivindicação social resultou a inserção na CF/1988 de um capítulo destinado à política urbana, que estabelece como princípio a função social da propriedade e da cidade. Pela primeira vez a questão urbana foi claramente tratada na Constituição, criando um novo marco na política urbana federal. Os Artigos 182 e

2. “Pode-se dizer que no período abordado, a trajetória da Reforma Urbana se confunde com o processo de reorganização institucional decorrente da elaboração da nova Carta. Embora a temática urbana já houvesse sido levantada no início da década, sua afirmação só vai se dar com a possibilidade de participação direta da sociedade no processo constituinte, fator esse responsável pelo surgimento no cenário político do MNRU” (Lopes, 2005, p. 3).

183 da CF/1988 definiram, entre outros elementos, a responsabilidade do poder público municipal de desenvolver a política urbana por meio do seu principal instrumento – o PD –, além de consagrar no seu texto a função social da propriedade urbana. E, para além disso, pela primeira vez a função social da propriedade, que já havia sido prevista em todas as constituições brasileiras desde 1937, passa a compor, junto com o direito à propriedade, o rol dos direitos e garantias fundamentais (Artigo 5º, incisos XXIII e XXII, respectivamente), garantindo sua aplicação imediata e vinculada.³ Segundo Silva (2006), pelo simples fato de a CF/1988 reafirmar “... a instituição da *propriedade privada* e sua *função social* como princípios da ordem econômica...” acabou por relativizar o significado do privado, concluindo-se, portanto, que “... o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social sem impedir a existência da instituição modifica sua natureza”.

Outro importante aspecto previsto na CF/1988 é a definição dos PDs como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, criando a obrigatoriedade de elaboração para todos os municípios acima de 20 mil habitantes, além de outros casos específicos. A CF/1988 ainda introduziu a aplicação de alguns instrumentos urbanísticos de planejamento e gestão com a finalidade de garantir o exercício do princípio da função social da propriedade urbana, tais como o parcelamento ou a edificação compulsória, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Apesar das previsões constitucionais, a aplicação dos instrumentos urbanísticos que as efetivam vem sendo morosa por razões diversas. Entre elas poderiam ser citadas a falta de coesão entre os atores (poder público, iniciativa privada e sociedade) que atuam sobre o território da cidade, sobretudo no contexto federativo complexo brasileiro, o que resulta em relativa dificuldade de regulamentação dos instrumentos urbanísticos, e a falta de capacidade técnica no âmbito municipal para trabalhar com instrumentos de gestão do parcelamento, uso e ocupação do solo tidos como *elaborados* ou *complexos*. Essas razões citadas, expressas na bibliografia sobre a questão, constituem hipóteses de

3. “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

fundo desta pesquisa, e serão investigadas 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 de Informações Básicas Municipais (MUNIC) – Perfil dos Municípios Brasileiros⁴ (IBGE, 2003) demonstram que até 2001 apenas 17,63% dos municípios brasileiros apresentavam o PD como instrumento básico da política urbana municipal; 18,8% aplicavam o IPTU progressivo no tempo; e 6,65%, o instituto do Solo Criado (que, na MUNIC até 2012, refletia o instrumento outorga onerosa (OO) do direito de construir⁵). A partir de 2001, com a aprovação da Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), que regulamentou o capítulo *Política urbana* da CF/1988 e estabeleceu as diretrizes gerais dessa política, seria previsível que esse quadro passasse a se transformar. Além disso, ao menos outros três fatores no plano federal influenciaram as alterações que serão analisadas. São eles: *i*) a criação do Ministério das Cidades (MCid) em 2003; *ii*) a estruturação do processo de Conferências das Cidades nos três níveis da Federação, também em 2003; e *iii*) a campanha do Plano Diretor Participativo (PDP) promovida pelo MCid, no início de 2005. Todo esse conjunto de esforços permitiu a formação de núcleos de sensibilização e capacitação para o tema em todos os estados da Federação.⁶

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

4. Esta pesquisa, conhecida por MUNIC, é realizada a partir da aplicação de um questionário com os gestores municipais. A resposta deste questionário é espontânea e não implica 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 maior incidência de falhas de preenchimento ou de má compreensão dos temas.

5. O Solo Criado, segundo a Carta de Embu (1977 *apud* Rezende *et al.*, 2009), é toda edificação construída acima do coeficiente de aproveitamento único, seja pela utilização do espaço aéreo ou do subsolo. Essa distinção separa o direito de propriedade do direito de construir. Por sua vez, a OO utiliza-se do princípio do Solo Criado, resultando no cálculo da contrapartida pelo município da possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento regulamentado.

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

A aprovação do EC em 2001 ampliou o leque de instrumentos urbanísticos previstos desde a CF/1988, podendo-se classificá-los em três grupos (Brasil, 2001): *i*) aqueles destinados a induzir o uso e a ocupação do solo; *ii*) os destinados à regularização de áreas urbanas; e *iii*) aqueles designados a institucionalizar o processo de gestão democrática da cidade.

Decerto, a relação entre o financiamento da política urbana e os instrumentos do EC é mais clara para o primeiro conjunto, em que 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 de parte da valorização imobiliária, que deve estar previsto no 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, também ao processo de planejamento, sobretudo quando este teve (ou tem) caráter mais tecnocrático e mais segregador, conforme já apresentado.

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, conforme explicitam os incisos do Artigo 26 do EC, detalhados na próxima seção. Nesse sentido, o gestor público fica impossibilitado de utilizar os recursos para outros fins, como custeio de pessoal ou investimentos em outros setores da gestão municipal não afetos diretamente às questões de política e gestão urbana.

Um dilema, no entanto, se apresenta na natureza da aplicação dos instrumentos do primeiro grupo, 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, de modo a demonstrar aderência às orientações definidas pelo EC.

Complementar aos pontos anteriores, e partindo da tese da relação federativa estabelecida na consolidação de uma política de desenvolvimento urbano, na qual o papel do governo federal é financiar o desenvolvimento urbano, por meio de investimentos

em habitação, saneamento e mobilidade (Ipea, 2012b), optou-se por analisar os PDs através de uma leitura pormenorizada de alguns instrumentos urbanísticos que auxiliam na construção do espaço urbano pelo poder de intervenção e financiamento do desenvolvimento nos municípios.

Assim, como já apresentado, este trabalho busca discutir, a partir da leitura de dados de diferentes fontes, como está o desenvolvimento dos PDs no âmbito municipal, a partir da existência de um conjunto de condições relativas aos instrumentos urbanísticos, aqui denominado *circuito*.

Vale destacar a existência de similaridades e relações entre os instrumentos escolhidos para análise. De modo geral, são instrumentos complexos que demandam uma capacidade técnica capaz de compreendê-los e operacionalizá-los no âmbito do município. A OO do direito de construir, que possui maior foco no financiamento da política urbana e na recuperação das mais-valias fundiárias, pode atuar como ferramenta de cálculo e captura de valorizações. Já a OUC e a Zeis atuam como plataformas territoriais de intervenção e como áreas preferenciais para receber investimentos, em conformidade com a natureza teórica e jurídica intrínsecas a elas, de modo que ampliem a oferta habitacional, melhorem ou regularizem o estoque existente e recuperem/requalifiquem o tecido urbano, sobretudo para a população de renda mais baixa, no caso das Zeis.

Propõem-se duas configurações de aplicação que condicionam o circuito: uma primeira que relaciona o uso conjunto dos instrumentos OO e OUC, e uma segunda que incorpora à primeira configuração as Zeis; neste caso, explicita-se a inclusão de um instrumento mais fortemente destinado à regularização de áreas urbanas e acesso à terra.

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

- 1) Em que medida houve uma incorporação por parte das municipalidades brasileiras dos preceitos de política urbana previstos no EC, consubstanciados em PDs que não sejam exclusivamente normativos, mas operacionais no que diz respeito à previsão legal dos instrumentos urbanísticos?

- 2) Quais as condições que possibilitam a aplicação integrada dos três instrumentos definidos como objeto desta pesquisa no âmbito municipal?
- 3) Qual a influência do porte do município, caracterizado por meio de sua posição hierárquica na rede de cidades, na previsão legal e na aplicabilidade dos instrumentos e, por conseguinte, na qualidade dos seus PDs?

Ressalta-se que, quanto à última questão, não se supõe a existência de uma relação direta de causalidade entre porte do município e qualidade dos PDs; apenas é senso comum que a administração pública de cidades maiores apresente corpo técnico mais qualificado, capaz de atuar em problemas e temas complexos, como é o caso do planejamento urbano.

Nas seções 2 e 3 serão apresentados, individualmente, os instrumentos escolhidos, seguindo-se a construção de uma lógica relacional entre eles. Na sequência, serão apresentadas as análises dos dados da MUNIC dos anos 2001 e 2008 (IBGE, 2003, 2009) e de informações obtidas pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (Rede PDP) (Observatório das Metrópoles, 2009), discutindo-se ainda a factibilidade de se avaliar os PDs a partir dos três instrumentos, segundo a proposta aqui elaborada de *circuito*. Na última seção algumas considerações serão levantadas, especialmente no contexto da política pública, que atualmente não diferencia o potencial de uso dos instrumentos, sua aplicabilidade, melhor aderência ou outras possíveis especificidades segundo as diferentes realidades expressas, por exemplo, em uma tipologia da rede de cidades.

2 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: UM QUADRO DE REFERÊNCIA

Com o intuito de melhor qualificar os instrumentos em tela e compreender a sua relação com a proposta de utilização de um circuito para a avaliação dos PDs, realizar-se-á uma descrição dos instrumentos OO, OUC e Zeis.⁷

7. Para mais informações, ver publicações do Ipea acerca do tema (Carvalho Junior e Lima Neto, 2010; Ipea, 2012a).

2.1 Outorga onerosa

A outorga onerosa (OO), conforme o EC, compreende o Direito de Construir e a Alteração de Uso. Ou seja, é prevista pelo regulamento jurídico a possibilidade de o poder público municipal outorgar, onerosamente ou não, a construção acima de um determinado patamar ou a alteração de uso de um imóvel para uma utilização, a princípio, não prevista na legislação de uso do solo.

Em um primeiro plano temos a relação direta entre o direito de propriedade e o direito de construir, ambos regulamentados pelo Código Civil (CC) – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Com relação ao direito de propriedade, ressaltam-se duas especificações. A primeira refere-se ao componente social da propriedade. O parágrafo 1º do Artigo 1.228 do CC corrobora o princípio da função social da propriedade previsto na CF/1988 e no EC:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas *finalidades econômicas e sociais* e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (grifo nosso).

A segunda especificação regulamenta a propriedade do solo, estabelecendo os limites para os proprietários (conforme Artigo 1.229 do CC).

A propriedade do solo *abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício*, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las (grifo nosso).

Definido o direito de propriedade, o Artigo 1.299 do CC refere-se ao direito de construir, limitando o uso e a ocupação dos terrenos, mantida a propriedade privada. Nesse sentido, estabelece a possibilidade de o proprietário construir em seu imóvel o que lhe couber, salvo regulamentos administrativos contrários. Subentendem-se por regulamentos administrativos, normas de construção municipais, PDs, leis de uso e ocupação do solo, código de posturas etc.

O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.⁸

Entende-se, portanto, que o direito de propriedade não é absoluto, estando limitado a normas urbanísticas e aos instrumentos delas decorrentes. Dessa forma, a possibilidade de construir é decorrente de um instrumento legal, que define as regras para esse fim, como potencial construtivo, alturas máximas, recuos laterais entre os terrenos etc.

Nesse sentido, o EC estabelece no seu Artigo 28 a conceituação da OO do direito de construir, delegando ao PD a fixação das áreas da cidade em que esse direito poderá ser outorgado onerosamente mediante contrapartida do beneficiário, e considerando a proporção entre a existência de infraestrutura e a densidade esperada de ocupação. No Artigo 29, o EC abre a possibilidade de as municipalidades outorgarem onerosamente a alteração de uso do solo, por exemplo, de rural para urbano, de industrial para residencial etc.

Cabe ressaltar que por trás destes dois artigos está a noção de que decisões administrativas por parte do município estão imbuídas de agregação de valor para os proprietários de terras, podendo, assim, gerar valorizações fundiárias. As contrapartidas pagas pela outorga do direito de construir ou de alteração de uso viriam equalizar, para a sociedade, os ganhos de particulares, de modo que a sociedade possa fazer jus à equidade das ações públicas no território.

A aplicação dos recursos auferidos em prol da equidade, por sua vez, é depreendida do Artigo 31 do EC, que limita os seus usos. As finalidades⁹ do uso dos recursos são descritas nos incisos do Artigo 26, quais sejam: *i*) regularização fundiária; *ii*) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; *iii*) constituição de reserva fundiária; *iv*) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; *v*) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; *vi*) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; *vii*) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e *viii*) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

8. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/ anotada/2328925/art-1299-do-codigo-civil-lei-10406-02>>.

9. As finalidades descritas no Artigo 26 guardam relação com outros instrumentos definidos no EC, como o Direito de Preempção.

Outro aspecto que merece atenção é a determinação pelo EC de lei municipal específica que regulamente a aplicação da OO (Artigo 30). Como será destacado, a simples previsão do instituto nos PDs municipais não garante a aplicabilidade do instrumento, necessitando de um detalhamento (na maioria dos casos, *a posteriori*) para que a sua implantação possa ser efetiva. Entre as complementações necessárias, destacam-se os elementos previstos nos incisos do referido artigo do EC: *i*) a fórmula de cálculo para a cobrança; *ii*) os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e *iii*) a contrapartida do beneficiário. Destaca-se ainda que a efetividade do uso deste instrumento ainda depende de sua incorporação pelos gestores e planejadores municipais no rol de instrumentos passíveis de recuperação de mais-valias e de um uso racional do potencial construtivo – referência do instrumento.¹⁰

A recuperação das valorizações ou o ordenamento do uso e ocupação no território da cidade, dependendo do município, poderão estar presentes enquanto objetos da OO, ainda que de forma parcial. Com relação à primeira, vale considerar que não existe um método único para cálculo de contrapartidas.

São observados métodos distintos de cálculo nos casos em que já existe o instrumento regulamentado (tabela 1). Quanto à própria forma legal de regulamentação do instrumento, depende-se da tabela a inexistência de um padrão: no caso de São Paulo, o instrumento é regulamentado pelo próprio PD, o que também é o caso de Natal. No Distrito Federal (DF), o instituto é definido por lei específica, observando o disposto no PD de Ordenamento territorial e nos PDs locais.

10. Por exemplo, se o potencial construtivo básico for muito elevado, é provável que pouco potencial adicional seja requerido, fazendo com que a eficácia da outorga onerosa seja reduzida.

TABELA 1
Exemplos de metodologias de cálculo da OO

| Cidade | Lei | Metodologia |
|-----------|---|--|
| São Paulo | Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 – Plano Diretor Estratégico (PDE); e Lei Municipal nº 13.885/2004 (Normas complementares ao PDE) | A fórmula de cálculo da contrapartida é definida segundo a equação: $Ct = Fp \times Fs \times B$, onde: Ct = contrapartida financeira relativa a cada m ² de área construída adicional; Fp = fator de planejamento, entre 0,5 e 1,4; Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1,0; B = benefício econômico agregado ao imóvel. O cálculo do benefício econômico agregado ao imóvel (B) derivado do incremento do potencial construtivo é: $B = Vt / CAB$, onde: Vt = valor do metro quadrado de terreno fixado na Planta Genérica de Valores (PGV); CAB = coeficiente de aproveitamento básico. |
| Natal | Lei Complementar nº 82/2007 (PD) | O valor da contrapartida da outorga (Vo) é dado pela seguinte equação: $Vo = (AT - AP) \times CUB \times K$, onde: Vo = valor da outorga; AT = área total construída subtraindo a área não computável; AP = área do terreno multiplicada pelo coeficiente de aproveitamento básico; CUB = Custo Unitário Básico (construção civil/RN); K = índice de correção (equivalente a 4%). Aplica-se desconto de 70% sobre o valor da contrapartida no caso de empreendimentos que apresentem aplicação de tecnologias urbano-ambientais e isenção para a construção de habitação de interesse social. |
| DF | Lei Distrital nº 1.170/1996 e Decreto nº 19.436, de 16 de julho de 1998 | O valor da contrapartida (VLO) é definido pela seguinte equação: $VLO = Vter \times y \times QA$, onde: $Vter$ = valor do metro quadrado do terreno (medido pela tabela de cálculo do IPTU, dividido pela área máxima de construção da norma anterior); y = fator multiplicador (limitado a 0,20 nas cidades que não possuem os PDs locais); QA = quantidade de metros quadrados acrescidos. |

Fonte: Ipea (2012a).

Elaboração dos autores.

Aplicando os métodos indicados na tabela 1 para o acréscimo de 1 m² de construção tem-se uma variação de cerca de R\$ 500,00/m² entre eles. No caso do município de São Paulo, considerando que o terreno/edificação encontra-se situado em uma zona cujo fator de planejamento e o fator de interesse social sejam 1, e o valor do metro quadrado de terreno seja de R\$ 1.100,00 em uma zona de coeficiente de aproveitamento básico igual a 2, temos uma contrapartida equivalente a R\$ 550,00/m². No caso de Natal, adotando um custo unitário básico da construção civil (CUB) de R\$ 1.215,19 de março de 2013,¹¹ temos como resultado o valor do metro quadrado adicional equivalente a R\$ 48,60/m². No DF, assim como em São Paulo, o método tem como referência o valor do terreno para o cálculo do IPTU, só que ponderado pelo potencial máximo do

11. Adotou-se para este exercício o CUB divulgado para padrão residencial alto, da tipologia R-16, que corresponde a uma edificação de dezesseis pavimentos-tipo. Disponível em: <https://www.cub.org.br/p_reports.php?sid=21&id=38>. Acesso em: 17 abr. 2013.

terreno. O resultado da contrapartida financeira da aplicação da OO para um terreno cujo valor seja de R\$ 279,92/m² seria de R\$ 55,98/m² de área adicional. Para exemplificar o peso da defasagem, o valor de mercado do terreno em questão é de R\$ 1.000,00 por metro quadrado,¹² o que resultaria, adotando-se o mesmo fator multiplicador de 0,2, em contrapartida de R\$ 200,00 por metro quadrado adicional, uma diferença de cerca de R\$ 150,00/m².

Com relação à metodologia de cálculo, ressalte-se que São Paulo e o DF utilizam a base de cobrança do IPTU como referência, enquanto Natal segue o CUB, ou seja, um custo referido à área de construção, em vez de referido à área do terreno ocupado pela edificação, como nas demais. No caso de São Paulo e DF é comum que a base de cálculo fique desatualizada, muitas vezes por longos períodos, visto que a revisão da planta geral de valores do IPTU deve ser aprovada pelas suas Câmaras Legislativas. Já no caso de Natal a base de cálculo parece estar mais aderente a valores praticados pelo mercado, uma vez que se refere a um índice calculado para a construção das edificações, sem ingerência de fatores políticos. No entanto, com base na simulação, a referência tem pouca importância na captura das mais-valias. Por exemplo, os valores da contrapartida calculada para Natal e DF são semelhantes, muito em função dos coeficientes de ajustes presentes nos dois métodos. Em São Paulo, o valor do terreno acaba relativizado pelo seu potencial construtivo, o que não é realizado nas demais cidades citadas.

Outro ponto que merece atenção na metodologia é a aplicação de fatores que oneram ou desoneram o valor final da outorga – fatores de planejamento e de interesse social em São Paulo, índice de correção K em Natal e fator multiplicador γ no DF. Esses fatores permitem ajustar uma mesma metodologia para espaços e intenções distintas na cidade, reforçando, portanto, o caráter de ordenamento do uso e ocupação do solo do presente instrumento.

2.2 Operações urbanas consorciadas

As operações urbanas consorciadas (OUCs) constituem uma plataforma territorial de intervenção, uma forma de atuar sobre o espaço urbano orientado a um projeto de

12. Foram utilizados para fins de comparação os valores de referência para o ano de 2010 (IPTU). O valor de mercado foi retirado do Edital 05/2010 de venda de imóveis da Terracap (Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal). Disponível em: <<http://www.terracap.df.gov.br/internet/arquivos/0004706753.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

cidade. De modo geral, as operações urbanas utilizam-se do princípio do Solo Criado como elemento de geração de receita para investimentos em infraestrutura necessários à intervenção, estando bastante relacionadas com a OO e com contrapartidas pecuniárias ao incremento do potencial construtivo.

A sua origem no Brasil advém de uma adaptação do instrumento Operação Urbana Interligada, presente no ordenamento jurídico urbano do município de São Paulo (Silva, 2006). Internacionalmente, o mesmo autor aponta similaridades com outros instrumentos urbanísticos, como a *zone d'aménagement concerté* e a associação fundiária urbana (França), o reparcelamento e compensação na gestão urbana (Espanha), *comparti edificatori* (Itália) e associação da administração com os proprietários para execução de plano urbanístico (Portugal).

As operações interligadas (OIs), criadas pela Lei nº 10.209/1986 de São Paulo, foram o primeiro mecanismo brasileiro de retorno da valorização dos imóveis decorrentes do aumento do potencial construtivo. Inicialmente a contrapartida definida era convertida em habitações de interesse social a serem edificadas na cidade, não necessariamente na mesma área, mirando a solução de ao menos dois problemas, que justificavam o emprego do termo *interligada* à operação. O objetivo básico da OI era “(...) aproveitar o *dinamismo da iniciativa privada* para ajudar a resolver os problemas das habitações sub-normais, o das favelas, em particular. *A ideia central é promover a construção de habitações populares, mediante a possibilidade de aumentar o potencial construtivo de determinados terrenos*” (São Paulo, 1998, grifo nosso).

O processo era composto, inicialmente, por um edital de chamamento, correspondendo a um levantamento pontual das condições de subnormalidade no território, consistindo em uma intervenção pontual, ou seja, lote a lote. Nesse caso, tanto lotes privados quanto públicos, ocupados irregularmente, faziam parte da chamada pública. Em um segundo momento, o proponente dava entrada no protocolo, estando limitado o coeficiente de aproveitamento a um teto equivalente a quatro, ou seja, a possibilidade de se construir quatro vezes a área do terreno. O processo seguia para um grupo de análise, o qual avaliava urbanisticamente a proposta considerando o seu impacto no território.

Nesse momento fornecia-se o cálculo da contrapartida, segundo pesquisa de mercado dos preços do terreno em questão na situação atual e futura, com o índice construtivo pleiteado, sendo a contrapartida definida segundo um processo de negociação entre o interessado e o município, resultando em uma ação discricionária deste último na definição do valor final da contrapartida. Por fim, seguia-se para a aprovação pelo órgão competente condicionado ao relatório da etapa anterior.

O sistema era simples, consistindo em uma lógica similar à da OO, sendo a contrapartida fixada conforme os objetivos da lei que a criou. No entanto, ao longo de sua implementação, alguns processos foram modificados. A Lei Municipal nº 11.426/1993 transferiu ao Poder Legislativo a aprovação final do pleito da OI e a Lei nº 11.773/1995 determinou que as contrapartidas fossem repassadas ao Fundo Municipal de Habitação (FMH).¹³

Com o PD de São Paulo de 1988 (Lei nº 10.676/1988) corroborado pelos planos que se seguiram, foi estabelecida uma territorialidade mais abrangente às OIs, passando a ser objetivos as intervenções integradas e um instrumento de gestão de projetos urbanos.

Desde 1985, em São Paulo, final da gestão Mario Covas, há uma vinculação das Operações Urbanas às melhorias para a comunidade, à integração do tecido urbano e, sobretudo, aos investimentos em HIS. Na gestão Luiza Erundina frente à Prefeitura, 1989-1992, avança o entendimento de Operações Urbanas destinadas a renovação de áreas deterioradas e investimentos em HIS, além das infraestruturas. Há uma nova e clara associação à idéia de solo criado e são definidas em lei cinco operações urbanas (Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini, Paraisópolis). O Plano Diretor de 1991, não aprovado, avançou no entendimento e na instrumentalização das Operações Urbanas, contribuindo para a efetivação do seu uso ao longo dos anos 90 e 2000. O Estatuto da Cidade, 2001, avança na formulação das operações urbanas e frente às discussões travadas em São Paulo nessa época acaba por definir que os recursos não oriundos das Operações Urbanas não podem ser transferidos entre áreas. Neste momento Paraisópolis deixa de ser uma Operação Urbana e passa a ser grafada como uma ZEIS no Plano Diretor Estratégico (Balbim, 2011, p. 102-103).

13. Em 1995 foi criado o Programa do Direito à Moradia (Lei nº 11.733/1995), que possibilitava que a alteração do uso e dos índices tivesse suas compensações aplicadas no FMH, ou seja, que houvesse contrapartidas em dinheiro (Balbim, 2011). No período de sua vigência, as OIs proporcionaram 7.400 unidades habitacionais, sendo a maior crítica àquela relacionada à localização, com a provisão das habitações de interesse social (HIS) na periferia. As OIs foram suspensas em 1998 e declaradas inconstitucionais em 2000.

A criação de títulos públicos vinculados ao potencial construtivo da área de intervenção, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), surge com a Operação Urbana Faria Lima, em 1998, mas sua aplicação foi contestada até o reconhecimento da inovação pelo EC e até a sua regulamentação pela Comissão de Valores Mobiliários (Instrução CVM nº 401) em dezembro de 2003. Seguiu-se o lançamento dos CEPACs em 2004, na OUC Água Espreada, resultando em uma financeirização do potencial construtivo e da expansão urbana.

Como se pode apreender, com a aprovação do EC, as operações urbanas em São Paulo passaram por um processo de ajuste do que havia se iniciado com o modelo das OIs, questionado na justiça (inclusive por uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal de São Paulo),¹⁴ e que foi substituído pelo modelo de operações urbanas e, por fim, com o reconhecimento e definição dos princípios e diretrizes das OUCs pelo EC.

Pode-se afirmar, então, que a construção do modelo vigente das OUCs foi resultado do processo histórico do planejamento urbano do município de São Paulo, servindo, inclusive, para regulamentar elementos vigentes antes do EC que não possuíam respaldo legal nas normas federais, como os CEPACs. Assim sendo, observa-se que as políticas municipais urbanas de alguns municípios moldaram o arcabouço jurídico federal, incorporando instrumentos e elementos que passaram a vigor para todos os demais municípios brasileiros. Essa constatação é importante, pois acaba por implicar maior ou menor uso por parte das municipalidades, seja pelo desconhecimento, despreparo ou pela simples inadequação de um instrumento, inicialmente concebido para a maior cidade do país, à realidade local.

O EC, no Artigo 32, define a OUC como sendo “... um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”, sendo necessária lei municipal específica, baseada no PD, para a delimitação da área de intervenção da operação.

14. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as OIs (Leis nº 10.209/1986 e nº 11.426/1993) realizadas no município de São Paulo desde a promulgação da Lei nº 10.209/1986. Disponível em: <http://www1.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2013.

Para viabilizar os investimentos, é permitida a modificação de índices urbanísticos e das normas edilícias, alterando o previsto anteriormente em normas municipais em função da infraestrutura instalada e prevista pelo seu plano de operação, aprovado por lei específica. Outro aspecto que merece destaque é a possibilidade de “... regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a norma vigente”, dentro da área de intervenção, o que também demonstra o caráter de regularização de áreas urbanas deste instrumento.

Todos os elementos necessários à operação devem constar do plano específico da OUC, que deve estar na lei específica e conter, no mínimo, os seguintes pontos, conforme define o Artigo 33 do EC:

- definição da área a ser atingida;
- programa básico de ocupação da área;
- programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- finalidades da operação;
- estudo prévio de impacto de vizinhança;
- contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos; e
- forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Com base nessa descrição, o plano da OUC deve dar conta dos aspectos relativos a questões legais, financeiras e institucionais. Quanto ao arranjo financeiro, este está relacionado com a contrapartida a ser exigida dos proprietários, podendo ser obtida a partir da venda do potencial construtivo, como no caso de São Paulo. Ainda, o EC, no seu Artigo 34, abre a possibilidade de a lei municipal prever a emissão de CEPACs, permitindo ao gestor público o adiantamento de receita a partir da emissão desses títulos,

que são livremente negociados, porém com uso limitado à área de intervenção – vale lembrar que os recursos provenientes da OUC devem ser alocados na sua área específica. Assim, a emissão dos CEPACs é uma forma possível de geração de receita a partir de um estoque construtivo definido na operação. Vale destacar que o EC não limita a engenharia financeira de uma OUC, podendo-se aplicar no território de intervenção outros instrumentos urbanísticos, como a OO e a transferência do direito de construir (TDC), além de outras ferramentas, como a concessão de serviços públicos e de obras públicas (prevista no Artigo 175 da CF/1988, sobre o qual dispõe a Lei nº 8.987/1995).

Já o arranjo institucional da OUC prevê uma nova estrutura de gestão de projetos urbanos, na qual a sociedade teria participação direta na equipe que coordena ou acompanha o plano da operação. Esse seria um dos principais ganhos das intervenções decorrentes de uma OUC, a construção *pari passu* com a sociedade civil envolvida. Tal participação auxiliaria e facilitaria a resolução dos conflitos, aumentando a aderência das demandas da comunidade envolvida com os projetos que se desenham para a área de intervenção.

Diversas críticas foram feitas quanto ao desenho das operações vigentes (Maricato e Ferreira, 2002), que focam mais no tratamento da cidade como mercadoria, na reduzida participação da sociedade e no reforço do ciclo de valorização de áreas, em sua grande maioria, já valorizadas. Essa lógica de concentração de investimentos acaba por dificultar a aplicação de recursos nessas áreas, na medida em que esses locais já têm dotação de infraestrutura prevista no plano da OUC. Em alguns casos, como destacam Balbim e Campagner (2011), observa-se inclusive um balanço positivo de recursos nas OUCs em São Paulo.

Por sua vez, observa-se o sucesso dos CEPACs, quando comparados à OO. Isto é resultado não somente da garantia de que o recurso *investido* quando da aquisição deste título será aplicado na área em que este será utilizado, *retornando* ao investidor quando do empreendimento, mas também do sistema de transparência e governança exigido pela resolução da CVM. As informações de estoque, valores negociados e utilização estão disponíveis aos interessados, assegurando, no mínimo, uma gestão mais transparente (Gaiarsa e Monetti, 2007). Ainda, para o poder público, a negociação em leilão dos títulos e a disponibilização racional destes no mercado permitem a criação da demanda e consequente aumento dos preços ofertados, gerando ganhos para o Estado. Destaca-se

ainda que o uso dos CEPACs possibilita a obtenção de recursos desde o início da OUC, diferente da OO, que se realiza apenas quando da edificação terreno a terreno.

2.3 Zona especial de interesse social

A zona especial de interesse social (Zeis) é caracterizada por ser um instrumento tanto de regulação e ordenação urbana quanto de regularização fundiária (Miranda e Moraes, 2007). Quando regulador, atua como instrumento capaz de permitir a diferenciação de parâmetros urbanísticos para a área classificada como tal (conforme a Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que alterou a Lei nº 6.766/1979¹⁵), limitando o interesse dos empreendedores imobiliários formais sobre esse espaço urbano, ou condicionando-o à provisão habitacional com características de interesse social. Como elemento de ordenamento territorial, a demarcação de Zeis passou recentemente a ser necessária para os PDs dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, desde que o uso habitacional seja permitido, conforme destaca a Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Além desse dispositivo, esta lei também prevê para os demais municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano a elaboração de projeto específico que contenha a demarcação de Zeis vinculado à previsão de HIS.

Mas é no contexto da regularização de áreas urbanas que a Zeis é mais frequentemente situada, atuando no reconhecimento do abismo existente entre a cidade formal e a informal. A caracterização de um espaço como Zeis tem como fim garantir à população residente dois direitos básicos: o direito à igualdade e o direito à diferença (Alfonsin, 2000).

(...) garantem por um lado o “direito à igualdade”, na medida em que o gravame de ZEIS reconhece e busca consolidar o assentamento no território urbano, garantindo direito à cidade, direito à moradia digna e direito à habitabilidade, independentemente dos interesses que o mercado imobiliário possa ter na localização do assentamento. Por outro lado, as ZEIS também garantem o “direito à diferença”, na medida em que reconhecem o processo histórico de produção social e cultural do habitat, que redundou em usos, tipologias e padrões irregulares segundo a legislação

15. De acordo com a Lei nº 9.785/1999, poderá ser adotado um padrão mínimo de infraestrutura urbana nos parcelamentos situados nas zonas habitacionais de interesse social (ZHIS). Tal infraestrutura consistirá, no mínimo, de: *i*) vias de circulação; *ii*) escoamento das águas pluviais (drenagem urbana); *iii*) rede para o abastecimento de água potável; e *iv*) soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

urbanística do município para a região, fazendo nascer o direito de utilizar padrões que, ainda que distintos dos estabelecidos pela lei, garantam dignidade e habitabilidade aos assentamentos.

A garantia de permanência na cidade e o reconhecimento das idiossincrasias urbanas e sociais do processo de ocupação informal são dois elementos fundamentais na categorização das Zeis de regularização que, de certa forma, foram os grandes motivadores do surgimento destas como instrumento urbanístico (Brasil, 2001; Fernandes, 2007; Alfonsin, 1997).

Historicamente, as Zeis – ou Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), como também são conhecidas em determinados municípios – surgiram na década de 1980, como um produto decorrente dos anseios de permanência dos moradores de ocupações informais, assim como da melhoria de suas condições urbanísticas e regularização fundiária, buscando incluir no zoneamento das cidades uma categoria que permitisse, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para esses assentamentos (Brasil, 2001). Este *padrão urbanístico próprio* pode compreender tanto a requalificação de assentamentos precários como a flexibilização de regras edilícias e urbanísticas, normalmente mais rígidas, de modo a conferir legalidade aos assentamentos, sejam existentes ou a serem implantados.

A primeira experiência de Zeis ocorreu no município de Recife, em 1983, incorporada à nova Lei de Uso e Ocupação do Solo desta cidade, ainda que reconhecendo como Zeis apenas 27 áreas, diante de aproximadamente duzentas favelas do município. A regulamentação das Zeis em Recife veio a ocorrer somente em 1987, com a edição do Plano de Regularização das Zeis (Prezeis), momento em que novas áreas ocupadas puderam ser incorporadas. Diversos outros municípios se destacaram por seu pioneirismo na previsão deste instrumento, incluindo-o em seus PDs antes da promulgação da lei do EC: Rio de Janeiro (Aeis, previstas no Artigo 107 da Lei Complementar nº 16/1992, compreendendo tanto áreas não utilizadas, subutilizadas ou ocupadas por “favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinados a programas específicos de urbanização e regularização fundiária”), Belém (em 1993), Diadema, Natal e Vitória (em 1994), Belo Horizonte e Campinas (em 1996) e Porto Alegre (Brasil, 2001); no caso do último, o PD de 1999 foi o primeiro a prever o instrumento, que já vinha sendo implementado desde a edição da Lei Complementar nº 338, de 1995.

A rigor, a Zeis é o único instrumento de regularização urbanística previsto pelo EC¹⁶ (é um dos institutos jurídicos e políticos listados no inciso V do Artigo 5^º). A regularização por vezes é entendida como apenas a urbanização de assentamentos informais ou como sendo uma ação exclusiva para a legalização de áreas e lotes ocupados informalmente, conforme destaca Fernandes (2007). A regularização é, no entanto, um conceito mais amplo, incorporando outras dimensões, como as do planejamento e da gestão urbana, além de aspectos relativos à vida dos cidadãos. Trata-se de:

processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (Alfonsin, 1997).

A instituição de Zeis pelos municípios contém a expressão de uma intenção de regularização fundiária de partes da cidade que, para efetivamente ocorrer, necessitará de ações jurídicas do poder público, somadas a gestões ou investimentos diretos para a dotação de infraestruturas e serviços previamente inexistentes ou precários, possivelmente implicando alterações espaciais que viabilizem a instalação dessas infraestruturas. Também deverá haver a aplicação de diversas vertentes de trabalho social com a população beneficiária, uma vez que o processo de regularização, conforme o conceito ampliado, não se resume apenas à integração física dos assentamentos à cidade formal.

Outro aspecto que merece destaque é o uso articulado, por parte dos municípios, das Zeis com outros instrumentos jurídicos, urbanísticos, de planejamento e gestão (Miranda e Moraes, 2007), como a Concessão de Direito Real de Uso e o Usucapião de Imóvel Urbano. Já Cardoso e Silveira (2011), no âmbito da Rede PDP, verificaram que as Zeis são o instrumento mais utilizado nos PDs de forma articulada à política municipal de habitação.

16. O EC ainda trata da regularização fundiária de imóveis privados ocupados, por meio do instrumento do usucapião, mas os artigos que abordariam a regularização fundiária de imóveis públicos ocupados foram vetados quando da sanção da lei, tendo sido parcialmente incorporados à Medida Provisória nº 2.220/2001.

3 A CONSTRUÇÃO DA LÓGICA DO *CIRCUITO*: UMA INVESTIGAÇÃO

Esta pesquisa parte da premissa de que é possível avaliar os PDs a partir da existência, *potencial ou efetiva*, de uma situação integrada na política urbana municipal relativa aos três instrumentos apresentados. Ou seja, a previsão integrada dos instrumentos favorecerá, em teoria, uma intervenção mais efetiva no espaço da cidade, a consolidação dos princípios da política urbana previstos no EC, o ordenamento do espaço urbano, a recuperação das mais-valias fundiárias urbanas e a provisão habitacional ou regularização do estoque existente. A essa articulação denomina-se aqui *circuito* de previsão dos instrumentos.

Para a construção dessa hipótese, parte-se da análise dos dados da MUNIC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente às questões relativas aos instrumentos urbanísticos, e dos relatórios municipais da Rede PDP.¹⁷

Adotou-se um recorte para a amostra previamente definida pela rede, que contemplou apenas os municípios com população acima de 20 mil habitantes, resultando em uma amostra de 494 municípios, um pouco menor que a amostra total da Rede PDP. Entendeu-se que municípios com população abaixo do patamar de 20 mil habitantes, que não estão, em sua maioria, obrigados pela Constituição a elaborarem PDs,¹⁸ irão ter dificuldade para implementar os instrumentos em tela; além disso, o estoque de mais-valias fundiárias a serem capturadas provavelmente será reduzido em mercados imobiliários de pequeno porte ou pouco aquecidos. De qualquer modo, é importante ressaltar que na amostra foi mantida a representação de todas as Unidades da Federação (UFs) e, portanto, de todas as grandes regiões brasileiras.

17. A Rede PDP foi formada com o fim de conhecer melhor o conteúdo dos PDs e de promover a capacitação para implementação desse instrumento. Para a realização desta atividade, o MCid, a partir da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNAPU), contou com a colaboração do Conselho Nacional das Cidades (CNC) e com a 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 DF.

18. O EC previu situações adicionais em que os municípios com menos de 20 mil habitantes estariam obrigados a elaborar o PD, mas atingindo um grupo de municípios que pode ser considerado minoritário.

Complementar à análise dos relatórios da Rede PDP foram realizadas consultas aos PDs desses municípios, tendo-se acesso à fonte primária das informações da pesquisa da rede, sempre que restaram dúvidas da leitura dos relatórios municipais.¹⁹

Para fins de sistematização dos dados constantes nos PDs e nos relatórios municipais, foram estruturadas questões para os instrumentos de forma a facilitar a tabulação e o cruzamento desses dados. No total, foram seis perguntas orientadoras para as OUCs, sete para a OO e oito para as Zeis, havendo, entretanto, perguntas específicas ou comuns aos três instrumentos. As perguntas comuns aos três instrumentos refletem características do ordenamento jurídico e ritos processuais dos instrumentos, muitos decorrentes do próprio EC. São elas:

- se os PDs previam o instrumento;
- se o remetiam à lei específica;
- se estavam previstos locais para sua aplicação; e
- se estabeleciam prazos para implementação.

Para os casos da OO e da OUC, a questão comum refere-se à existência de parâmetros para cálculo de contrapartida financeira nos PDs.

Para os casos particulares a cada instrumento, tem-se para a OO:

- se o PD definiu o uso dos recursos auferidos; e
- 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 ou programa específico para a realização da operação).

19. Estas atividades, que resultaram em uma base de dados da pesquisa, foram realizadas por Marly Santos Silva, pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

Por fim, para a Zeis as perguntas específicas foram se o plano previu o estabelecimento de Zeis:

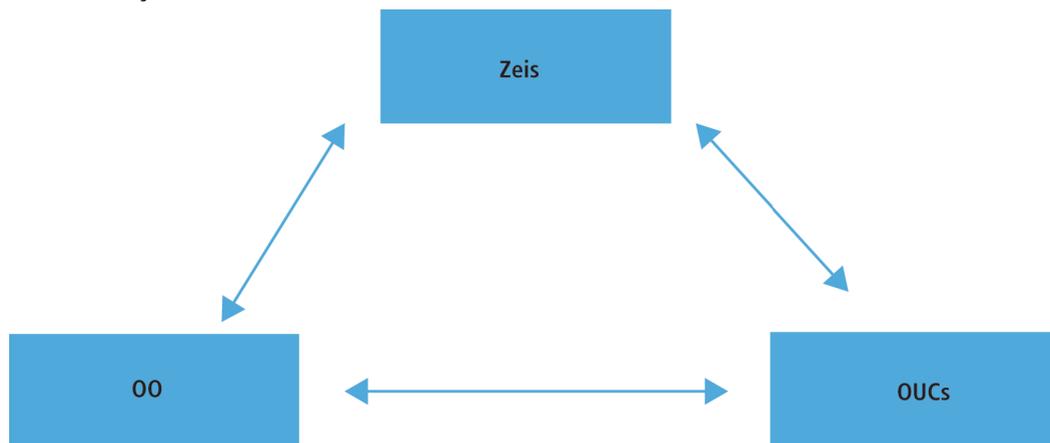
- em ocupações consolidadas;
- em vazios urbanos;
- em imóveis desocupados; e, adicionalmente,
- se foram previstos investimentos em HIS nas áreas de Zeis.

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 nas suas condições de uso.

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 OUCs e a OO, 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 *condição 1*.

A chamada *condição 2*, por sua vez, refere-se à situação ótima de uso integrado dos três instrumentos, configurando-se no *circuito completo* proposto, em que 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, uma vez que não foram feitas análises acerca da correspondência dos perímetros ou áreas de aplicação de cada um dos três instrumentos, conforme previstas nos PDs. Entende-se, contudo, que a previsão simultânea dos três instrumentos seja uma aproximação a essa possibilidade, cabendo exclusivamente ao município e munícipes a orientação nesse sentido (figura 1).

FIGURA 1
Interações dos três instrumentos selecionados



Condição 1: Municípios em que existe previsão legal tanto de OUCs como de OO.

Condição 2: Municípios em que há o fechamento do circuito, com a presença dos três instrumentos.

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*²⁰ (IBGE, 2008).

Esta pesquisa utiliza uma adaptação da REGIC (Ipea, 2012b), que compreendeu a identificação de todos os municípios nas regiões de abrangência direta das metrópoles e capitais regionais. Para tanto, foram esmiuçadas as áreas de concentração de população

20. A REGIC conforma uma rede hierarquizada com a seguinte divisão: *i)* Metrópoles (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 doze espaços metropolitanos que se subdividem em três subníveis hierárquicos: São Paulo é a grande metrópole nacional, Rio de Janeiro e Brasília são metrópoles nacionais e, no terceiro nível, estão as demais metrópoles; *ii)* 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 setenta, subdividem-se em três subníveis; *iii)* Centros sub-regionais (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 Metrópoles 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; *iv)* 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; e *v)* Centros locais (nível 5): sua "centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes".

(ACPs)²¹ 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, aqui agrupados em *área de abrangência*. 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.

4 ANÁLISE DA EXISTÊNCIA DO *CIRCUITO* : PRESENÇA E APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS SELECIONADOS

Como já apresentado, de modo geral, todos os instrumentos urbanísticos em tela já haviam sido de alguma maneira aplicados no Brasil antes da aprovação do EC (Ipea, 2012a), sendo consolidados e aperfeiçoados no arcabouço legal com a regulamentação dos Artigos 182 e 183 da CF/1988, o que veio a ocorrer em 2001. Entretanto, como se verificará, a efetiva presença desses instrumentos vai acontecer após o estabelecimento de normas gerais para os mesmos por lei federal, corroborando a primeira hipótese aqui apresentada, qual seja, a importância da política federal na indução do planejamento municipal.

Há que se reforçar que, na política urbana, a União é apenas responsável por diretrizes, sendo sua implantação e execução uma atribuição exclusiva municipal, conforme definido na CF/1988. Faz então sentido levantar a hipótese que relaciona capacidade técnica do município e efetiva aplicação dos instrumentos. Assim, municípios de maior porte, em função de suas características socioeconômicas, tenderiam a apresentar maior presença e integração dos instrumentos apresentados.

21. A 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 o 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 Jundiá, pressionada pelas sub-ACPs de São Paulo e Campinas).

4.1 Presença dos instrumentos e capacidade administrativa municipal

A pesquisa MUNIC, cujos dados aqui mostrados referem-se ao período de 2001 a 2008, informa sobre o número de funcionários de nível superior e o total de funcionários da administração direta, o que permitiu constituir um Indicador de Densidade Administrativa. Tal indicador será aqui utilizado como *proxy* da capacidade administrativa municipal, elaborando-se a hipótese de que a maior presença, no quadro de funcionários dos municípios, de profissionais de nível superior ou com pós-graduação implicaria maior presença dos instrumentos urbanísticos.

A primeira relação buscada entre capacidade administrativa e instrumentos urbanísticos refere-se à presença dos PDs municipais (tabela 2). Inicialmente destaca-se que, dentro da hierarquia proposta pela REGIC, cidades maiores apresentam maior capacidade administrativa. Por exemplo, em 2008, 39,8% do total de funcionários da administração pública municipal das metrópoles eram compostos por funcionários com, no mínimo, nível superior, decrescendo na medida em que se altera a posição do município na hierarquia de cidades.

TABELA 2

Capacidade administrativa para os municípios que indicaram presença de PD

(Em % de funcionários com nível superior)

| Categoria | Presença de PD | | | | | | | |
|--|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2001 | | 2004 | | 2005 | | 2008 | |
| | Não | Sim | Não | Sim | Não | Sim | Não | Sim |
| Metrópole | - | 37,52 | - | 35,35 | - | 31,46 | - | 39,80 |
| Metrópole – área de abrangência | 15,32 | 19,37 | 13,45 | 17,75 | 18,12 | 25,30 | 27,83 | 29,26 |
| Capital regional | 23,19 | 25,66 | 14,44 | 25,01 | 0,00 | 32,79 | 29,83 | 39,53 |
| Capital regional – área de abrangência | 15,35 | 20,37 | 15,32 | 22,11 | 21,98 | 26,62 | 25,67 | 34,87 |
| Centro sub-regional | 12,76 | 17,74 | 11,34 | 17,46 | 22,52 | 27,78 | 27,52 | 31,14 |
| Centro de zona | 11,16 | 14,91 | 10,44 | 14,13 | 20,48 | 26,72 | 26,04 | 28,85 |
| Centro local | 10,75 | 12,87 | 9,31 | 12,98 | 20,18 | 22,73 | 23,75 | 25,99 |

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Ainda em relação aos PDs, a despeito da melhora geral da formação do quadro técnico municipal ao longo do período analisado, os municípios que desenvolveram os planos sempre apresentam melhor indicador do quadro técnico do que aqueles que não

os desenvolveram.²² No caso dos municípios-núcleo das capitais regionais a diferença é maior, mantendo-se em torno de 10 pontos percentuais (p.p.) para mais, nos municípios que têm PD, ao longo do período.

No caso do instrumento OO (referido como Solo Criado, na MUNIC) para os anos de 2001 e 2008 (tabela 3), a tendência claramente identificada para os PDs não se repete. Por exemplo, há casos em que a capacidade administrativa municipal é maior para as cidades que não apresentaram instrumentos, como os municípios integrantes da categoria Metrópole (tanto em 2001 quanto em 2008) e aqueles da categoria Capital regional, que em 2008 apresentou indicador melhor para as cidades que não possuíam o instrumento Solo Criado. O mesmo comportamento pouco regrado é identificado para o caso da presença das Zeis (na MUNIC, Aeis) em 2001 e 2005. Para as metrópoles é observada ainda uma queda na capacidade técnica em 2005, já que em 2001 existia maior presença de funcionários de nível superior nas cidades que indicaram ter Aeis (39,02% em contraponto com os 30,52% de 2005).

TABELA 3

Capacidade administrativa para os municípios que indicaram presença do Solo Criado e de Aeis

(Em % de funcionários com nível superior)

| Categoria | Solo Criado | | | | Aeis | | | |
|--|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2001 | | 2008 | | 2001 | | 2005 | |
| | Não | Sim | Não | Sim | Não | Sim | Não | Sim |
| Metrópole | 32,21 | 40,17 | 47,59 | 36,47 | 33,00 | 39,02 | 40,25 | 30,52 |
| Metrópole – área de abrangência | 17,46 | 16,60 | 29,16 | 29,04 | 16,04 | 18,73 | 22,96 | 23,86 |
| Capital regional | 24,47 | 27,52 | 41,26 | 37,39 | 19,48 | 27,99 | 35,96 | 31,54 |
| Capital regional – área de abrangência | 17,39 | 21,96 | 31,53 | 35,96 | 16,87 | 23,12 | 26,10 | 27,43 |
| Centro sub-regional | 15,33 | 17,27 | 29,87 | 31,98 | 14,56 | 18,53 | 27,43 | 24,00 |
| Centro de zona | 12,06 | 15,15 | 26,26 | 30,73 | 11,86 | 14,87 | 21,30 | 24,12 |
| Centro local | 10,96 | 11,15 | 23,71 | 27,14 | 10,85 | 12,40 | 19,64 | 19,60 |

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

Dessa forma, podemos afirmar que, para o caso da presença dos PDs, a capacidade técnica da administração pública faz diferença. Contudo, o mesmo não pode ser afirmado para os demais instrumentos, tendo em vista que em muitas cidades, principalmente as

22. Tal comparação não é possível apenas para os municípios-núcleo de metrópole, uma vez que todos informaram ter o PD.

mais importantes do ponto de vista da rede de cidades, aqueles municípios com maior proporção de funcionários de nível superior não indicaram presença dos instrumentos. Outros argumentos, no entanto, podem ser levantados como condicionantes da presença ou não dos instrumentos urbanísticos no âmbito do município, como a formação dos profissionais de nível superior em áreas que dizem respeito aos instrumentos. Entretanto, pelos dados da MUNIC não é possível discriminar a capacidade do corpo administrativo municipal com esse detalhamento.

4.2 Presença dos instrumentos conforme condições estabelecidas

A existência das condições anteriormente definidas para a presença dos instrumentos que conformam os circuitos de intervenção no âmbito municipal não pode recair exclusivamente no porte da cidade e na sua capacidade administrativa, podendo outros fatores exercerem influência, como aspectos históricos do planejamento urbano, nível educacional e engajamento social da população, vontade política etc.

As tabelas 4, 5, 6, 7 e 8 e o gráfico 1 mostram, dentro da amostra dos municípios que tiveram seus PDs analisados pela pesquisa da Rede PDP, quantos atendem às condições 1 e 2 descritas anteriormente, seja em valores absolutos ou relativos.

TABELA 4

Número de municípios da amostra da Rede PDP com previsão de instrumentos no PD atendendo às condições 1 e 2, conforme metodologia

| Tipologia REGIC | Total | MUNIC 2001 | | MUNIC 2009 | | Rede PDP | |
|--|------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | Condição 1 (%) | Condição 2 (%) | Condição 1 (%) | Condição 2 (%) | Condição 1 (%) | Condição 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 sub-regional | 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 | 494 | 5 | 4 | 38 | 26 | 66 | 59 |

Fonte: MUNIC 2001 e 2009 e pesquisa da Rede PDP.

Elaboração dos autores.

TABELA 5
Distribuição regional do total de municípios da amostra da Rede PDP com previsão de instrumentos no PD atendendo às condições 1 e 2, conforme metodologia
(Em %)

| Regiões | Distribuição da amostra | Peso relativo em relação ao total do Brasil | | Peso relativo em relação ao total da região | |
|-------------------|-------------------------|---|---------------|---|--------------|
| | | Condição 1 | Condição 2 | Condição 1 | Condição 2 |
| Norte (N) | 8,30 | 9,54 | 9,00 | 75,61 | 63,41 |
| Nordeste (NE) | 30,77 | 23,38 | 23,53 | 50,00 | 44,74 |
| Sudeste (SE) | 37,65 | 38,77 | 37,72 | 67,74 | 58,60 |
| Sul (S) | 17,41 | 21,54 | 22,49 | 81,40 | 75,58 |
| Centro-Oeste (CO) | 5,87 | 6,77 | 7,27 | 75,86 | 72,41 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 65,79 | 58,50 |

Fonte: MUNIC 2001 e 2009 e pesquisa da Rede PDP.
Elaboração dos autores.

TABELA 6
Número inicial de municípios e sua variação percentual na amostra da Rede PDP com previsão de instrumentos no PD atendendo às condições 1 e 2

| Tipologia REGIC | MUNIC 2001 – MUNIC 2009 | | | | MUNIC 2009 – Rede PDP | | | |
|--|-------------------------|-------------|------------|-------------|-----------------------|------------|------------|-------------|
| | Condição 1 | | Condição 2 | | Condição 1 | | Condição 2 | |
| Metrópole | 5 | 40% | 5 | 0% | 7 | 29% | 5 | 80% |
| Metrópole – área de abrangência | 4 | 800% | 3 | 800% | 36 | 78% | 27 | 107% |
| Capital regional | 10 | 230% | 10 | 180% | 33 | 45% | 28 | 68% |
| Capital regional – área de abrangência | 0 | - | 0 | - | 12 | 42% | 8 | 100% |
| Centro sub-regional | 3 | 1.067% | 1 | 1.800% | 35 | 43% | 19 | 137% |
| Centro de zona | 3 | 1.700% | 1 | 950% | 30 | 78% | 21 | 157% |
| Centro local | 2 | 900% | 2 | 2.000% | 36 | 143% | 21 | 195% |
| Total | 27 | 600% | 22 | 486% | 189 | 72% | 129 | 124% |

Fonte: MUNIC 2001 e 2009 e pesquisa da Rede PDP.
Elaboração dos autores.

TABELA 7
Questões para os instrumentos urbanísticos nos PDs municipais

| Perguntas | Solo Criado | OUC | Aeis |
|--|-------------|-----|------|
| PD prevê o instrumento? | X | X | X |
| PD remete à lei específica? | X | X | X |
| PD traz a definição dos locais de aplicação? | X | X | X |
| PD estabelece prazos para a implementação? | X | X | X |
| PD estabelece parâmetros para o cálculo de contrapartidas financeiras? | X | X | X |
| PD estabelece usos dos recursos auferidos? | X | X | X |
| PD informa sobre fundo que receberá recursos auferidos? | X | X | X |
| PD estabelece diretrizes gerais da OUC a serem consideradas? | | X | |
| PD estabelece formas de participação e remuneração na OUC? | | X | |
| É previsto em áreas de ocupação consolidada? | | | X |
| É previsto em vazios urbanos? | | | X |
| É previsto em imóveis desocupados? | | | X |
| São previstos investimentos na área de HIS? | | | X |

Elaboração dos autores.

TABELA 8
Número de municípios da amostra da Rede PDP com previsão de instrumentos no PD (presença e demais especificações), atendendo às condições 1 e 2, conforme a metodologia

| Tipologia REGIC | Total | Condição 1 | | | Condição 2 | | |
|--|------------|------------------------------------|-------------------------------|-------------|------------------------------------|-------------------------------|-------------|
| | | Apenas presença do instrumento (1) | Com demais especificações (2) | (2)/(1) (%) | Apenas presença do instrumento (1) | Com demais especificações (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 sub-regional | 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 | 494 | 325 | 73 | 22,5 | 289 | 53 | 18,3 |

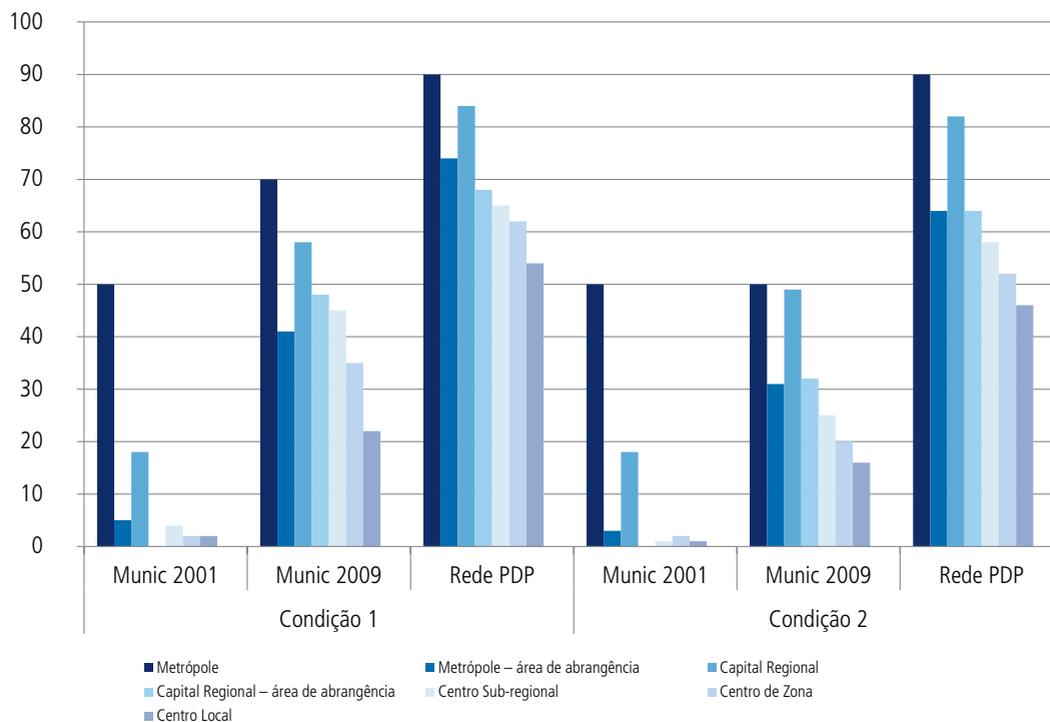
Fonte: Rede PDP.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1

Proporção de municípios da amostra da Rede PDP com previsão de instrumentos no PD atendendo às condições 1 e 2

(Em %)



Fonte: MUNIC 2001 e 2009 e pesquisa da Rede PDP.

Elaboração dos autores.

Verifica-se em todas as pesquisas que os instrumentos estão mais presentes entre os municípios-núcleo de metrópoles e capitais regionais 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 da rede de cidades é o município, menor é a presença dos instrumentos em qualquer uma das pesquisas analisadas.

Tomando como referência as regiões, observa-se que a amostra de 494 municípios encontra-se espacialmente concentrada nas regiões Sudeste e Nordeste, com, respectivamente, 37,65% e 30,77% do total dos municípios, o que segue a distribuição total dos municípios no país, enquanto as demais regiões apresentam valores inferiores, conforme tabela 5. Quando se observam as condições de aplicação, o peso relativo do

total dos municípios altera-se, com uma redução da presença das condições 1 e 2 de análise no Nordeste, e um incremento nas regiões Norte, Centro-Oeste e notadamente Sul, que passa a representar cerca de 22,5% dos municípios que indicaram a presença da condição 1 no país.

No caso da presença relativa das condições de análise dos PDs em cada região, o Nordeste apresenta a menor proporção do total de municípios com a presença das duas condições de análise, enquanto as demais regiões exibem valores superiores à média brasileira, que corresponde a 65,79% para a condição 1 e 58,50% para a condição 2. Este fato pode ser decorrente de diversas razões, por exemplo, a capacidade das instituições de planejamento e seus agentes, que pode conhecer ou desconhecer a finalidade do uso dos instrumentos. Também não se pode esquecer o contexto do planejamento urbano municipal, em que o ideal é que haja a maior aderência possível no processo de elaboração dos PDs à realidade municipal. Assim, ainda que aqui se suponha que a presença de um determinado instrumento no PD tenha sido objeto de discussão e aprovação durante o processo de elaboração do PD, não se pode afirmar que este seja absolutamente necessário a cada município.

Também não se pode desconhecer o contexto da elaboração, às vezes apressada, de muitos PDs durante esse *ciclo de planejamento* que foi deflagrado a partir da vigência do EC. São conhecidos e frequentes os relatos de PDs que, em diferentes municípios, reproduzem textos legais idênticos ou quase, incluindo a previsão de instrumentos urbanísticos que não trazem nenhuma especificidade ao município. Da leitura das legislações municipais observa-se ainda que existe uma tendência, ou quase rotina, da reprodução literal dos instrumentos conforme descritos pelo EC.

Chama a atenção, a partir dos dados da MUNIC, a variação positiva entre 2001 e 2009 da presença dos instrumentos em todos os tipos de centros. Por exemplo, a presença da condição 1 em 2001 nas cidades inseridas na categoria de área de abrangência de Metrópole era de apenas quatro municípios, incorrendo em um aumento de 800% se comparados com o valor de 2009, o mesmo valendo para a condição 2 da mesma categoria de cidades. Destaque ainda para os municípios de menor hierarquia e também para os municípios classificados como capital regional (área de abrangência), conforme tabela 6. Nestes últimos, as porcentagens de variação não podem ser calculadas, uma vez que não havia nenhum município com a presença dos instrumentos em 2001.

No que diz respeito à análise dos dados da Rede PDP, observa-se uma presença maior 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, dada a relação intrínseca de uso dos dois instrumentos, enquanto a inclusão das Zeis nesta lógica de previsão, notadamente nos municípios de hierarquia mais baixa, é relativamente menor.

A forte variação observada entre 2001 e 2009 provavelmente seja devida, em grande parte, ao real crescimento da presença dos instrumentos, consequência da vigência do EC, da obrigatoriedade de elaboração dos PDs, dos esforços da União já apontados na introdução deste texto e, evidentemente, do consequente empenho dos municípios para elaboração ou revisão de seus PDs.

Também são dignos de nota os valores sempre mais elevados mostrados a partir da leitura dos dados da Rede PDP²³ 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 metrópoles. Outro aspecto a destacar refere-se às diferenças, também maiores, quando é observada a condição 2, ou seja, quando é considerada a presença de Zeis nos PDs, podendo-se inferir que o conhecimento específico deste instrumento por parte dos gestores municipais entrevistados seja ainda mais limitado que o dos demais.

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, com limitação de conhecimento inerente à complexidade setorial das administrações municipais, e um dado factual obtido da leitura dos PDs por pesquisadores que realizaram essa tarefa. Esta última constatação ainda deverá motivar recomendações dos autores para a revisão e melhoria de procedimentos de coleta de informações em pesquisas com as prefeituras municipais, passo este previsto na continuidade dos estudos elaborados no Ipea.

23. Verifica-se, no entanto, que há diferenças metodológicas entre a pesquisa da Rede PDP e a 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 maior fiabilidade dos dados desta. As diferenças observadas quando se comparam os resultados à MUNIC apontam para a necessidade de, junto ao IBGE e a órgãos responsáveis pela política urbana na União, se aprimorar a forma de captação e o entendimento acerca das informações para a MUNIC, reforçando e aperfeiçoando esse importante instrumento de gestão pública urbana.

Ainda, podemos inferir, dada a hipótese de que a existência das condições 1 e 2 resultaria no desenvolvimento de PDs mais ajustados aos princípios da política urbana definidos no EC, que houve uma melhora significativa ao longo do tempo, em todos os municípios, notadamente os de menor porte.

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 que possam detalhá-los. Assim, para estruturar melhor foco à análise, propõe-se interpretar os resultados das respostas dadas às perguntas que resumem elementos necessários à aplicabilidade dos instrumentos. Tais elementos consistem nas questões anteriormente formuladas, que qualificam os instrumentos nos PDs municipais e a possibilidade de sua aplicação direta, cuja pertinência a cada instrumento está indicada na tabela 7. De forma geral, quanto mais completo o PD, maior será o detalhamento das questões.

A noção de um *mínimo* de elementos inclui, também, frequências mínimas de respostas positivas dentro da amostra. Assim, na pesquisa da Rede PDP, complementada com a análise das legislações municipais, foram selecionadas as perguntas que tiveram o quantitativo de respostas *sim* mais expressivo, variando entre 33,0% e 63,5% dos 494 municípios da amostra (anexo A), descritas a seguir.

- 1) O PD traz a definição dos locais para a aplicação dos instrumentos OO, OUC e Zeis?
- 2) O PD estabelece os usos para os recursos auferidos por meio da OO?
- 3) O PD estabelece diretrizes gerais a serem consideradas na elaboração da norma de OUC?

Outras perguntas tiveram comportamento distinto ao do grupo citado, com frequências muito baixas de respostas positivas que, se consideradas, poderiam criar situações muito exigentes quanto à aplicabilidade dos instrumentos, inviabilizando, por exemplo, a seleção de um grupo representativo de municípios para análises sob forma de estudos de caso. Com essa escolha, não se quer afirmar que tais elementos, por serem dispensados da análise, não sejam importantes, e sim que sua ausência no PD poderia

ser tolerada, desde que tal detalhamento viesse a ser objeto de legislação específica – cuja existência também deverá ser verificada em estudos de caso. Assim, examinando-se as respostas às demais perguntas tem-se que:

- 1) A definição de prazos para implementação de todos os instrumentos foi baixa nos PDs, não havendo distinção conforme a hierarquia na rede de cidades. Ou seja, ainda que os PDs devam articular-se a outros instrumentos que prevejam a temporalidade de investimentos, inclusive ao plano plurianual (PPA) dos municípios, é possível que tal vinculação, na prática, escape à maioria.
- 2) No caso das perguntas que tratam das formas de participação e remuneração (nas OUCs) e de parâmetros para o cálculo de contrapartidas financeiras (na OO), ainda que sejam baixas as frequências do *sim*, de modo geral, observa-se certa relevância à inserção metropolitana, com indicação positiva em 50% dos PDs. Ainda tendo como referência o contexto de metrópole, foi observado que em 60% dos PDs dessas cidades o recurso proveniente da OO deve ser destinado a um fundo específico, o que é indício de um sistema de planejamento mais complexo e estruturado.
- 3) No caso da questão sobre previsão de investimentos em Zeis, houve menos de 10% de respostas *sim*, independente do tipo de município. No entanto, duas perguntas se destacam no caso das Zeis – as que se referem a sua tipologia, se de vazios e se de áreas de ocupação consolidada. A resposta positiva a essas questões foi superior a 51%, abrangendo a totalidade no caso dos municípios-núcleo de metrópoles (apêndice A). Pode-se afirmar que o reconhecimento das Zeis em territórios consolidados coaduna-se com os princípios de regularização urbana do instrumento, reconhecendo e estabelecendo uma primeira medida necessária para a sua permanência no território.
- 4) Por fim, as respostas quanto à definição de quem 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 como especificações à análise as questões que tiveram as mais altas frequências de respostas positivas, verifica-se que o número de municípios que atendem a essas restrições é bem menor, conforme mostra a tabela 8.

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 e, conseqüentemente, menos completos são os PDs dessas cidades. Apenas o grupo dos municípios-núcleo das metrópoles chega a ter metade de seus integrantes em condições que denotam a aplicabilidade mais imediata dos instrumentos urbanísticos selecionados, enquanto apenas um quinto daqueles na sua área de abrangência reúne essas condições.

O patamar 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 sub-regionais, 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 PDs. Ou seja, não basta estar previsto em lei, mas deverá possuir as demais especificações necessárias à sua efetiva aplicação.

4.3 Para um aprofundamento das especificações

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. Algumas evidências adicionais da existência de relacionamentos entre os instrumentos, ou seja, do reforço dos circuitos buscados nesta pesquisa, também podem ser encontradas. Em uma análise sintética do material, tem-se:

Quanto aos 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, e sendo menos frequente a descrição dos perímetros. Excepcionalmente há quantificação da população residente e se estabelecem parâmetros edílios ou relativos a outros instrumentos, como coeficientes de aproveitamento associados à OO. Em razão das limitações do detalhamento espacial do instrumento, são poucos os relatórios municipais que conseguiram informar qual porcentagem da área urbana corresponde às Zeis.

As OUCs 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 OUCs parecem estar associadas mais a intenções futuras (desenvolvimento, dinamização, estruturação, requalificação etc.) 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 OOs, 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 OUCs, sendo mais frequente a sua aplicabilidade a uma(s) macrozona(s) ou mesmo a toda a área urbana do município (eventualmente dá-se o inverso, e 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 PD tem mais o caráter de uma *lei autorizativa* da OO. No entanto, é excepcional a menção textual a áreas que estejam dotadas de infraestrutura e que suportem o adensamento que advirá da utilização da OO.

Quanto aos 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 Artigo 26 do EC (ou em algum artigo do PD em que também estejam listadas por extenso). Os usos são, portanto, genéricos, havendo muito poucos casos em que o PD 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. Entretanto, 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.

Quanto às diretrizes para OUC

Nota-se que há geralmente a apresentação de possíveis objetivos e finalidades das OUCs, e não de diretrizes ou princípios a serem levados em consideração. Entre as menções que se podem considerar como diretrizes estão: disposições sobre quais atores podem propor OUC, sobre características edilícias a serem respeitadas nas OUCs, 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 proprietários, mas geralmente sem qualificá-la) e, principalmente, o conteúdo mínimo da lei que criará cada OUC, nisto reproduzindo integralmente o Artigo 33 do EC. Eventualmente o conteúdo vai além, como nos casos em que se prevê que o município estabeleça estoques de áreas edificáveis, além daqueles definidos pelo zoneamento ordinário. O Artigo 34 do EC, que trata da emissão de CEPACs nas OUCs, também encontra eco frequentemente nos textos dos PDs, qualquer que seja o porte do município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Uma primeira constatação refere-se à forte influência das iniciativas do governo federal na estruturação da política urbana no nível municipal. Quer em função do EC, da consequente obrigatoriedade de elaboração dos PDPs, ou das campanhas e iniciativas de fomento realizadas pelo MCid, verifica-se que os municípios obtiveram uma forte inflexão nos indicadores relativos à previsibilidade de aplicação de instrumentos que viabilizem e financiem a autonomia em relação à 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. A primeira, trazida pelo entendimento expresso acerca do território das cidades nos PDPs: foram aqui analisados pormenorizadamente três instrumentos que, a princípio, têm a necessidade de se inscrever e circunscrever a territórios específicos para uma efetiva intervenção no espaço da cidade, e é ao menos curioso notar que existe uma baixa previsão e apontamento das suas áreas de aplicação. Ou seja, 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 EC, os PDPs devem ser revistos a cada dez anos. Ou seja, esse instrumento que deveria orientar a política urbana municipal foi pensado como uma ferramenta com caráter prático, pois, em tese, aplicável no horizonte de dez anos, o que consiste em um período relativamente curto quando se pensa em intervenções do porte das de reforma urbana, ou na orientação do crescimento e regulação do espaço urbano, ou ainda, na consagração da efetiva participação da sociedade no planejamento urbano do município.

A segunda constatação é a de que municípios de maior porte e em posições superiores na hierarquia da rede urbana apresentam maior presença dos instrumentos nas duas condições de aplicação, o que denotaria, conforme hipótese de pesquisa, um PD mais completo. Este fato repete-se não somente pela análise decorrente da Rede PDP, como também pela série histórica da MUNIC, o que aponta para a necessidade de políticas públicas, sobretudo no âmbito federal, dada sua importância aqui revelada, voltadas para a construção de programas e ações focados na difusão dos instrumentos urbanísticos, como meio de implementação dos PDs municipais.

Essas e outras constatações e hipóteses já levantadas no texto constituem, sobretudo, o apontamento de novos passos para a pesquisa. Uma atitude crítica deveria ser incentivada para que os municípios reflitam sobre a adequação da natureza dos instrumentos à cidade que se pretende construir. Nesse ponto, uma aproximação aos municípios é necessária, de forma a melhor qualificar a presença dos instrumentos apresentados. Dessa forma, a verificação em campo das especificações e aplicação do circuito completo nos municípios é necessária, a partir de entrevistas com os gestores municipais, bem como a sobreposição da presença do circuito com investimentos federais em infraestruturas e em HIS.

A intenção é partir para o aprofundamento do entendimento dos termos da aplicação desses instrumentos, principalmente enfocando a aplicação conjunta dos mesmos, aquilo que passamos a chamar circuito completo de intervenção e que, presume-se, dependeria de um ciclo completo de gestão: envolvendo o planejamento (da leitura da realidade, passando pela definição de metas e chegando à elaboração dos instrumentos necessários para a execução), a previsão e a preparação orçamentária para efetivar a execução, a administração e gestão dos recursos, a gestão das ações governamentais, o controle dos gastos públicos, o monitoramento e avaliação que levariam a revisão e aprimoramento do planejamento inicial.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/GTZ/IPPUR/UFRJ – Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.

_____. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização Fundiária no Brasil. *In:* ROLNIK, R. *et al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2000. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao.final.pdf>> Acesso em: 21 mar. 2013.

BALBIM, R. Urbanização brasileira e o desafio do uso de instrumentos adaptados. *In:* CAMPAGNER, L.; CALDANA, V. **Projetos urbanos em São Paulo:** oportunidades, experiências e instrumentos. São Paulo: Livre Expressão, 2011.

BALBIM, R.; CAMPAGNER, L. Operações urbanas e transformação do território das cidades: o caso de São Paulo. *In:* CONFERÊNCIA SOBRE O DESENVOLVIMENTO, 2., 2011, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. 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, 2001.

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. da. O plano diretor e a política de habitação. *In*: MONTANDON, D. T.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades (IPPUR/UFRJ), 2011.

CARTA DE EMBU. **C. J. Arquitetura** – revista de arquitetura, planejamento e construção, n.16, p.20-21, 1977.

CARVALHO JÚNIOR, P.; LIMA NETO, V. C. Instrumentos tributários e não tributários para o financiamento do desenvolvimento urbano. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea. 2010.

FERNANDES, E. Regularização de Assentamentos Informais: O grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In*: ROLNIK, R. (Ed.). **Regularização fundiária sustentável** – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 304 p.

GAIARSA, C. M.; MONETTI, E. Cepacs e outorga onerosa – uma análise comparativa. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LARES, 7., 2007, São Paulo, SP. **Anais...** São Paulo: Lares, 2007. Disponível em: <<http://www.lares.org.br/2007/artigos/T092-Gaiarca.pdf>>.

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

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

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

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. 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, 2012a.

_____. 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, 2012b.

LOPES, A. E. O direito que nasce da luta: do movimento nacional pela reforma urbana à moradia como direito fundamental no Maranhão. *In*: II JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2005, São Luís, Maranhão. **Anais...** São Luís: UFMA, 2005. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Ana_%20Elvira%20Barros%20Ferreira%20Lopes214.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. 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, 2002. p. 215-250.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de regularização das zonas especiais de interesse social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. *In*: CARDOSO, A. L. (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação nas políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare). Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_11.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2013.

MOTTA, D. M. da; JATOBÁ, S. U. S.; RIBEIRO, R. A Constituição Federal de 1988 e o Desenvolvimento Urbano. *In*: CARDOSO JÚNIOR, 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, 2009. p. 91-116.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Rede de Avaliação para capacitação dos planos diretores participativos**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/>>.

REZENDE, V. *et al.* A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado – uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2009.

ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. *In*: RIBEIRO, L.; SANTOS JÚNIOR, O. (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>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

SÃO PAULO. **Lei nº 10.209, de 09 de dezembro de 1986**. Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo, 30 de dezembro de 1998.

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

APÊNDICE

APÊNDICE A

TABELA A.1

Quadro resumo de frequência de respostas positivas por questões, segundo instrumentos e recorte da REGIC

(Em %)

| Instrumento | Perguntas | Metrópole | Metrópole - ABR | Capitais regionais | Capital regional - ABR | Centros sub-regionais | Centros de zona | Centros locais |
|-------------|---|-----------|-----------------|--------------------|------------------------|-----------------------|-----------------|----------------|
| | Total municípios na categoria | 10 | 87 | 57 | 25 | 77 | 103 | 135 |
| OO | PD prevê o instrumento | 90 | 77 | 86 | 76 | 75 | 71 | 60 |
| | PD remete à lei específica | 60 | 59 | 77 | 64 | 56 | 49 | 48 |
| | PD traz a definição dos locais de aplicação | 80 | 46 | 60 | 28 | 51 | 41 | 34 |
| | PD estabelece prazos para a implementação | 20 | 13 | 21 | 8 | 8 | 6 | 7 |
| | PD estabelece parâmetros para o cálculo de contrapartidas financeiras | 50 | 17 | 11 | 8 | 14 | 14 | 8 |
| | PD estabelece usos dos recursos auferidos | 80 | 39 | 54 | 64 | 51 | 38 | 34 |
| OUC | PD informa sobre fundo que receberá recursos auferidos | 60 | 32 | 47 | 56 | 38 | 29 | 24 |
| | PD prevê o instrumento | 100 | 89 | 93 | 76 | 70 | 72 | 76 |
| | PD remete à lei específica | 90 | 79 | 93 | 76 | 68 | 69 | 72 |
| | PD traz a definição dos locais de aplicação | 70 | 39 | 37 | 28 | 38 | 24 | 30 |
| | PD estabelece diretrizes gerais a serem consideradas | 100 | 66 | 86 | 64 | 60 | 55 | 59 |
| | PD estabelece formas de participação e remuneração na OUC | 50 | 22 | 28 | 28 | 22 | 18 | 12 |
| Zeis | PD estabelece parâmetros para o cálculo de contrapartidas financeiras | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | PD estabelece prazos para a implementação | 20 | 7 | 4 | 4 | 3 | 3 | 5 |
| | PD prevê o instrumento | 100 | 87 | 93 | 84 | 84 | 76 | 79 |
| | PD remete à lei específica | 100 | 71 | 82 | 68 | 70 | 59 | 61 |
| | PD traz a definição dos locais de aplicação | 90 | 55 | 79 | 64 | 60 | 46 | 54 |
| | PD estabelece prazos para a implementação | 30 | 6 | 14 | 0 | 14 | 10 | 7 |
| Zeis | É previsto em áreas de ocupação consolidada | 100 | 83 | 91 | 72 | 74 | 60 | 71 |
| | É previsto em vazios urbanos | 100 | 66 | 75 | 72 | 69 | 51 | 66 |
| | É previsto em imóveis desocupados | 30 | 14 | 12 | 12 | 13 | 6 | 7 |
| | São previstos investimentos na área de HIS | 10 | 6 | 2 | 4 | 5 | 0 | 3 |

Elaboração dos autores.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

