

Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano

Cities with horizontal growth:
fair territorial planning of rural-urban use change

Paula Freire Santoro
Patricia Lemos Cobra
Nabil Bonduki

Resumo

O planejamento territorial brasileiro enfrenta permanentemente o desafio de gerir territórios que convertem suas terras rurais em urbanas, resultado do crescimento urbano. Nos anos 1980, o Brasil vivenciou processos de alteração demográfica e de reversão da concentração nas grandes cidades associados à desconcentração e às alterações no desenvolvimento industrial e ao surgimento de novas formas condominiais de urbanização. O crescimento horizontal dessas cidades exige novas estratégias de planejamento de forma que ajudem na construção preventiva de espaços urbanos qualificados e inclusivos. Este artigo debate as possibilidades da utilização de instrumentos da legislação brasileira para esta gestão, em especial a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, e propõe novas formas de ordenamento do território, em particular, planos de expansão urbana.

Palavras-chave: urbanização; mudança rural-urbano; valorização da terra; Outorga Onerosa de Alteração de Uso; Planos Diretores; planos de expansão urbana.

Abstract

Brazilian planning policy permanently faces the challenge of managing territories that convert rural into urban land as the outcome of urban growth. In the 80s, Brazil experienced demographic change and concentration reversion processes in major cities, which were associated with deconcentration and changes in the industrial development and with the emergence of new condominium housing forms. These cities' horizontal growth raises the need of new planning strategies towards the creation of including and qualified urban territories in a preventive manner. This article debates the odds in using the Brazilian law to manage for such management focusing on the Award with Costs of Alteration in Use instrument, and proposes new planning instruments, such as urban growth plan.

Keywords: urbanization; rural-urban transformation; land value appreciation, Award with Costs of Alteration in Use; master plans, urban expansion plans.

Introdução¹

Os gestores dos municípios brasileiros enfrentam permanentemente o desafio de administrar territórios urbanos resultantes da conversão de terras rurais, resultado do crescimento horizontal das cidades. A expansão urbana é um padrão bastante adequado, desde que planejado, a uma realidade de crescimento populacional e físico explosivo, como aquela experienciada por um grande número de cidades brasileiras até a década de 1980, fruto de processo de intensa urbanização do país, no âmbito da passagem da economia agrário-exportadora para a urbano-industrial impulsionada pelo Estado (Oliveira, 1972; Cano, 1997; Negri, 1996). O processo de urbanização acelerada dos anos 1960 e 1970, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte do fluxo migratório em poucos territórios, geralmente grandes e médias cidades, sobretudo as metrópoles.

A literatura voltada para os estudos urbanos pesquisou essa dinâmica de crescimento centrada, sobretudo, na acelerada expansão das metrópoles. Nessa direção, a partir da segunda metade da década de 1970, houve uma larga produção científica sobre o crescimento periférico em São Paulo, estudos que identificavam os processos imobiliários e sociais da urbanização veloz e horizontal, baseada na precarização das condições de moradia e vida urbana (Kowarick, 1980; Sampaio e Lemos, 1978; Maricato, 1979 e 1996; Bonduki e Rolnik, 1979; Rolnik, 1997; Bonduki, 2004). Baseados em análise de cunho marxista e no âmbito da crítica ao modelo econômico implementado pelo regime militar, diversos autores construíram,

debateram (e hoje somam-se a outros que reveem) um esquema de análise que se generalizou, o chamado padrão periférico de crescimento, baseado em loteamento periférico-casa própria-autoconstrução, e que gerou o conceito de espoliação urbana (Kowarick, 1980; Kowarick, Rolnik e Someck, 1990).

Esses trabalhos influenciaram a interpretação sobre processos em outras cidades, não integrantes das regiões metropolitanas paulistas, principalmente sobre as que exercem influência regional ou local. Essas cidades, entretanto, como afirma Feldman (2003), não geraram suas próprias periferias extensivas e ocupam parcela diminuta do território municipal, o que aponta para a necessidade de diferenciarmos as análises das cidades considerando a sua posição na rede de cidades,² o que significará diferenciar as estratégias e os interesses dos atores que promovem a expansão urbana nesses diferentes grupos de cidades.

Sem deixar de apresentar um quadro de expansão urbana baseado em loteamentos populares, o território periurbano dessas cidades que não integram as regiões metropolitanas (espaço onde se dá a transformação de uso rural para urbano) tem sido palco de novas dinâmicas imobiliárias: pós-anos 80, como a expansão de loteamentos horizontais residenciais, distritos industriais e programas de uso múltiplo, estimulada por programas de financiamento habitacional, pelo baixo preço das terras periurbanas e por políticas de mobilidade baseadas nos veículos individuais e no rodoviarismo (Mattos, 2007; Reis, 2006); e nos anos 1990 e 2000, as oscilações no mercado agrícola rural no interior paulistano – ora valorizando, ora desvalorizando as culturas de cana e laranja – têm estimulado a mudança do solo

rural para urbano através da abertura de novos loteamentos residenciais (Bonduki, 2009).

No campo da literatura urbana, por um lado, a interpretação da expansão urbana horizontal tem sido associada às mudanças demográficas pós-anos 80 no Brasil, com o crescimento da população urbana nas cidades dinâmicas; por outro, é associada às estratégias dos mercados imobiliários que estimulam o crescimento horizontal. Estes o fazem ora via mercado informal, que busca a economia de redução de custos que se apresenta através da implantação da urbanização em uma estrutura difusa e dispersa; ora via mercado formal, que busca a inovação do produto imobiliário ofertado pelo mercado, como, por exemplo, um condomínio horizontal fechado onde não há, ou exclusividade no lugar escolhido para um novo loteamento, como os loteamentos ditos “ecológicos”, entre outros similares.

No campo da demografia, Martine (1994) resgata o crescimento populacional dos anos 1960 e 1970, e demonstra que a década de 80 aponta para uma mudança significativa do padrão de urbanização brasileiro, com uma redução significativa do ímpeto da concentração populacional em grandes cidades, com declínio relevante da migração rural-urbana e inter-regional (ibid., p. 43). Cunha e Baeninger (2007) afirmam que nos anos 80 houve a intensificação da migração urbano-urbano e, nos anos 90, um maior número de deslocamentos migratórios interestaduais, e reforçam que há uma relação entre a desconcentração econômica e os fluxos migratórios, oferecendo possíveis explicações para novos destinos migratórios e afirmando que o papel da metrópole como atratora populacional muda em face da desconcentração e crise do emprego metropolitano.³

Demógrafos como George Martine, Cunha e Baeninger alinham-se com economistas como Cano (1997), Azzoni (1989) e Negri (1996) e dissertam sobre processos de alteração da concentração populacional nas metrópoles e grandes cidades associado à fase da industrialização pesada (expressão utilizada por Cano), mostrando a desconcentração relativa da indústria e da urbanização, principalmente nos aspectos de crescimento de sua população urbana. Defendem a tese de uma reversão da polarização das metrópoles na urbanização brasileira, interpretação que requer observação e que precisa ser tratada com cuidado, sobretudo considerando que o padrão de crescimento das metrópoles é desigual e que esse processo ocorreu num período de baixo crescimento da economia, que pode estar sendo alterado pelo atual ciclo de expansão dos anos 2000.

No campo do estudo do mercado imobiliário, um dos principais autores que se debruça sobre as estratégias dos atores que promovem a expansão urbana e a morfologia resultante destas é Pedro Abramo (2007, 2009). Abramo (2009) afirma que as cidades latino-americanas possuem “uma estrutura ‘híbrida’, ao mesmo tempo compacta e difusa, produzida pelo mercado informal e formal que, por razões vinculadas às suas próprias lógicas de funcionamento, produzem a cidade COM-FUSA”.⁴

Segundo o autor, as estratégias dos agentes dos submercados informais de solo urbano dividem-se principalmente em busca da economia da proximidade, que traz soluções de estrutura compacta (favelas poderiam ser exemplos nesta direção), e busca da economia de redução de custos, que se apresenta através da implantação de uma estrutura difusa (os loteamentos dispersos em manchas urbanas

distantes dos centros urbanos poderiam ser exemplos nesta direção). A lógica de crescimento urbano pautada pela “COM-FUSÃO” fruto da estratégia dos submercados informais, como propõe Abramo (2009), dá-se fortemente nas regiões metropolitanas, onde o mercado informal apresenta-se de forma quantitativamente mais significativa e alinha-se com a produção da literatura sobre as periferias já comentada, mas que também está presente nas demais cidades brasileiras de todos os portes.⁵

Em relação às estratégias do mercado formal, trabalhos anteriores de Abramo (2007) mostravam que a estratégia desses atores, diferente dos do mercado informal, consiste em procurar distinção socioespacial. As famílias buscam estar próximas dos seus próximos e a forma utilizada para o consumo dos produtos imobiliários é a diferenciação dos imóveis, procurando manter a liquidez de imóveis novos. Dentro da estratégia da diferenciação encontra-se, necessariamente, um deslocamento espacial da oferta – oferecer um produto diferente em uma espacialidade diferente – desvalorizando e valorizando espaços simultaneamente, em espaços de relocação e alocação dos ocupantes e usos, em um movimento caleidoscópico (Abramo, 2007). Segundo o autor, o fato gerador do efeito caleidoscópico é a inovação espacial: um novo produto imobiliário em uma nova espacialidade urbana associada ao deslocamento da externalidade de vizinhança, ou seja, mantendo a distinção espacial em relação aos outros (ibid., 2009, p. 18).

Nas metrópoles, necessita-se de uma inovação em grande escala para produzir distinção socioespacial, envolvendo grande parte do mercado imobiliário, de forma coordenada, por isso a grande procura para a realização

de projetos urbanos,⁶ embora nelas também possam ocorrer empreendimentos alternativos com apelo de mercado. Para essas intervenções acontecerem, frequentemente há resistências às mudanças e os custos são altos. Já nas demais cidades, fora das regiões metropolitanas, a distinção pode acontecer na região periurbana (ou de transição urbano-rural), onde há pouca ou nenhuma resistência à mudança de uso rural para urbano, ante as oscilações dos preços agrícolas e a alta rentabilidade da implantação de preços urbanos, o que aponta para a facilidade de opção pela mudança de uso (Santoro e Bonduki, 2009).

Nessas cidades, parece ser mais intensa a opção pela estratégia da difusão, em face da dificuldade de atrair recursos para projetos urbanos, pela própria concorrência com as grandes cidades e metrópoles, e, no caso das cidades menores, pela forte dependência dos recursos federais para qualquer intervenção de maior porte. Nelas, a inovação pode se dar através de diferenciais do produto de mercado – como, por exemplo, um condomínio horizontal fechado onde esse modelo ainda não estava implementado, como os “Dahma”, em São Carlos-SP ou loteamentos “ecológicos”, como o “Ecovile” em Curitiba-PR (Polucha, 2009).

Como afirma Abramo:

Uma forma de minorar essa incerteza em relação as inovações espaciais é a de promover essas inovações com uma estratégia locacional de contiguidade espacial. Assim, nas últimas décadas podemos sugerir que as inovações espaciais nas grandes cidades latino-americanas se manifestaram a partir de um processo de extensificação da “cidade” formal a partir da contínua promoção de inovações espaciais para os estratos superiores da

pirâmide da distribuição de renda. Em termos da estrutura urbana, essa estratégia de atuação dos capitais imobiliários é promotora de uma cidade de estrutura difusa. (2009, p. 18)

Como podemos perceber pelas teses urbanísticas, geográficas, demográficas e relativas à economia urbana, a explicação para o crescimento periférico se complexizou consideravelmente. Até os anos 80, era frequente na literatura a associação do crescimento urbano com o crescimento populacional, associado à migração rural-urbana para construção de um exército populacional para a indústria fordista, numa abordagem estruturalista que era compatível com o momento político de denúncias ao modelo político e econômico do desenvolvimentismo conservador e do regime militar; pós anos 80, quando muda o padrão de urbanização brasileiro e o mercado de trabalho, as alterações na economia e nos padrões migratórios sugerem que sejam desenvolvidos novos caminhos teóricos para explicar o crescimento urbano. E essa mudança se aplica tanto para metrópoles como para aglomerações urbanas não metropolitanas, pois as forças de atração e repulsão modificam o padrão migratório desses territórios.

Já em relação ao mercado imobiliário, alguns processos sintetizam as explicações para a expansão da mancha urbana das cidades paulistas: a (1) oscilação na valorização das terras rurais – que gerava muito pouca resistência à mudança de uso rural para urbano no território periurbano – associada à (2) inovação promovida pela expansão da tipologia do loteamento horizontal de casas como um diferencial, (3) o sistema rodoviário e o estímulo ao uso de carros. Aos poucos, ao se complexizar,

a explicação para o crescimento urbano se desvincula da associação ao crescimento da população urbana ou do padrão periférico de crescimento.

Da continuidade da expansão urbana e a lenta reação do planejamento urbano

Com causas mais complexas e diferenciadas, os processos de expansão urbana continuam intensos, com frequentes processos de *espraçamento*, sinalizando um processo de expansão física contínua das áreas urbanas que se dá sobre o que aqui está se chamando de “periurbano” (Santoro e Bonduki, 2009), também denominado por outros autores “transição rural-urbano”.

A mensuração desse processo e do que ele representa no âmbito da área urbana dos municípios brasileiros requer ainda muitas pesquisas, os estudos existentes trazem diferentes interpretações. A estimativa de áreas urbanizadas, geralmente, tem sido elaborada através da interpretação de imagens de satélite cujas metodologias, nem sempre comparáveis, dificultam a generalização das interpretações. A definição da imagem pode estar sujeita a grandes imprecisões, dependendo da sua resolução e da intensidade da fonte luminosa (Garcia e Matos, 2005); ademais, existem limites operacionais em face do elevado custo das imagens, de seu processamento e análise (Ojima, 2007).⁷

Limitando-se a dois estudos que têm como objetivo mensurar a área urbana brasileira (Garcia e Matos, 2005, e Embrapa, 2006) pode-se ter uma boa ideia das dificuldades

metodológicas e conceituais encontradas no aprofundamento desse tema. O trabalho de Garcia e Matos retira da área total dos municípios a metragem correspondente aos setores censitários rurais do IBGE (2000), chegando assim a uma dimensão da área urbana próxima ao que está definido como zona urbana oficial pelos municípios. Os autores concluem que as áreas urbanas brasileiras, se somadas, correspondem a apenas cerca de 1,06%⁸ do total do território brasileiro. Enquanto isso, a Embrapa, analisando fotos de satélite a partir de uma amostra de municípios e extrapolando com procedimentos estatísticos, conclui que a área efetivamente urbanizada do Brasil chega a apenas cerca de 22 mil km² ou 0,25% do total do território brasileiro (Embrapa, 2006).

Mesmo considerando a dificuldade de mesurar a expansão urbana, esses números mostram que as zonas urbanas oficiais correspondem a aproximadamente quatro vezes as áreas efetivamente urbanizadas mapeadas por satélite, o que dá indícios de que os municípios têm ampliado exageradamente seus limites urbanos, movidos por diferentes causas: interesses fundiários e imobiliários, aumento do IPTU, pressão para implementação de empreendimentos habitacionais, etc.

Desenvolvemos a hipótese de que as cidades têm ampliado suas manchas urbanas, pressionadas, sobretudo, pelos interesses imobiliários e fundiários. A análise do recente ciclo de planos diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) dá exemplos de diversas cidades no estado de São Paulo que estão estimulando o espraiamento urbano, inclusive algumas onde ocorreu uma diminuição de população.⁹

Entre inúmeros exemplos, podem ser citados: Sorocaba, que ao rever seu plano diretor em 2004 quase duplicou sua área urbana (Santoro et al., 2007);¹⁰ Pereira Barreto, que teve sua população diminuída por diversas ações de desmembramento, mas, na revisão do plano diretor, criou uma área de expansão que corresponde a quase três vezes a dimensão atual da área urbana (Santoro, 2009);¹¹ Andradina, que apresentou taxas diminutas de crescimento demográfico (0,58% entre 1991 e 2000 e -0,10% entre 2000 e 2007, segundo o IBGE), embora tenha criado, no plano diretor, três áreas de expansão que correspondem a um acréscimo de 58,51% da área urbanizada (Klintowitz, 2009);¹² Americana, que apresenta uma área de expansão de 45km² (Carvalho, 2009).

Associada a esse tipo de expansão da zona urbana, consolidou-se na literatura e no senso comum um discurso, que se tornou tradicional, que reitera a ideia de que a mudança de terra rural, que tinha seu preço calculado em alqueires ou hectares, para urbana, comercializada por metros quadrados, promove uma significativa valorização, geralmente apropriada pelo proprietário, em processos que nem sempre, ou quase nunca, garantem a produção do solo urbano infraestruturado acessível às diversas classes sociais.

Diversos autores da economia urbana afirmam que a valorização na mudança de solo rural para urbano corresponde à maior valorização na “vida” de um terreno (Borrero, 2002; Biderman, 2007). Essa valorização é apropriada pelos proprietários de terras e torna essa operação muito interessante para os que veem a terra como mercadoria. Recente pesquisa que está sendo desenvolvida em municípios do

estado de São Paulo procura apresentar dados empíricos que, por um lado, sustentam essa argumentação, por outro, mostram as nuances desse processo, mostrando suas ambiguidades¹³ (Santoro e Bonduki, 2009).

Embora a produção das diversas modalidades de solo urbano seja bastante atraente para proprietários de terras e empreendedores, esta tem implicações bastante distintas para o estado. A expansão da mancha urbana significa, para as prefeituras, além da possibilidade de cobrar o IPTU, a necessidade de extensão de serviços urbanos e a construção e manutenção de novos equipamentos, entre outras despesas. Além disso, muitas vezes, a abertura de novos parcelamentos periféricos ocorre simultaneamente a dinâmicas de esvaziamento populacional, subutilização e deterioração do parque edificado de áreas centrais, esvaziando áreas onde o estado já investiu, implantando infraestrutura e equipamentos sociais, que continuam requerendo manutenção. Quase nunca novos parcelamentos periféricos estão vinculados à escassez de imóveis urbanos, sendo comum verificar municípios onde há milhares de lotes vazios ao mesmo tempo que a implantação de novos loteamentos é intensa. São dinâmicas que seguem a lógica do mercado fundiário e imobiliário, fortemente especulativo.

No campo do planejamento urbano, a dinâmica de expansão urbana tem sido acompanhada de significativas transformações no campo das regulamentações, que possuem princípios e diretrizes no sentido de exigir a recuperação da valorização fundiária. No entanto, ainda são escassos os exemplos em que os poucos instrumentos existentes para essa recuperação deram efetivamente algum resultado.

O instrumento tributário mais utilizado nos municípios médios e pequenos é o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Ao estabelecer valores das propriedades, representados em uma planta genérica de valores, estes servem de base para a cobrança do IPTU. A atualização dos valores da terra que passou pelo processo de urbanização pode levar o município, em tese, a receber um imposto correspondente ao novo valor da terra, ganho que, embora não recupere totalmente a valorização da terra que é apropriada pelo proprietário, ao menos permite uma tributação justa relativa ao novo valor de mercado.

No entanto, no Brasil, mesmo esse ganho gerado pelo IPTU não é cobrado com eficácia e equidade, por vários motivos: muitos municípios nem cobram o imposto ou têm grande volume de isenções; a planta genérica de valores, base da cobrança, tem cadastros desatualizados, obsoletos, incompletos; há fortes resistências políticas a uma cobrança justa, como consequência, há dificuldade de aprovação de atualização de valores pela Câmara; os prefeitos não querem ficar marcados como os que aumentaram impostos; existem interpretações jurídicas que obstruem alterações; falta de confiança no sistema tributário; eficiência na arrecadação causada por altos índices de ineficiência. Essas razões mostram porque, mesmo sendo o instrumento tributário mais disseminado, o IPTU não consegue sequer tributar corretamente os novos valores assumidos pela terra transformada em urbana, para dar conta das necessidades de serviços públicos que estas áreas requerem.

Ainda em processo de revisão atualmente, a legislação federal de parcelamento do solo urbano, a Lei Federal nº 6.766/79 (Lei Lehman),

em sua versão atual, exige uma contrapartida na abertura do loteamento – não financeira, mas através da doação de áreas para uso institucional e áreas verdes. Embora seja através dela que o Estado permite a expansão urbana ao autorizar a possibilidade de urbanizar, a Lei Lehman não prevê nenhuma forma de recuperação da valorização obtida com a mudança de uso do solo rural para urbano.

O projeto de revisão em debate na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 3.057/00) tramita há alguns anos e inova um pouco nessa direção, ao propor a exigência de uma porcentagem dos lotes (entre 10 e 15%) para habitação de interesse social – reivindicação dos movimentos de luta por moradia – em todos os parcelamentos. No entanto, a proposta está longe de ser acordada. Em uma das versões que foi apresentada, apenas tende a mudar a destinação das áreas de interesse público, substituindo a exigência de doações de áreas verde e institucional por habitação social, alternativa que institucionalizaria a precariedade urbanística no país.

Já a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) explicitam que os municípios têm não apenas o direito, mas o dever de intervir em processos especulativos que resultem em valorizações excessivas da terra (Levy et al., 2005). Dentre os instrumentos criados pelo Estatuto que mais diretamente incidem sobre a recuperação da valorização da terra está a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que pode ser cobrada sobre a permissão de construir e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), que pode ser cobrada sobre a permissão de

urbanizar ou mudar de um uso menos rentável para um mais (geralmente mudança de uso habitacional para comercial, entre outras possíveis).

De fato, o Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), associada à elaboração dos planos de expansão urbana, parece ser o instrumento mais adequado para capturar a valorização imobiliária gerada pela transformação de terra rural em terra urbana. No entanto, os debates sobre esse instrumento e sua aplicação ainda são embrionários no Brasil.

Ante o quadro institucional atual, marcado pela consolidação do Estatuto da Cidade, parece injustificável que os municípios brasileiros que se caracterizam por uma forte expansão horizontal não sejam capazes de implementar um instrumento urbanístico novo, como a Outorga Onerosa de Alteração de Uso – nos textos de leis dos planos diretores aprovados nesse período. Considerando o processo contínuo de conversão de terras rurais em urbanas; a valorização da terra existente nesse processo, obtida de forma privada; e os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade que exigem a recuperação da valorização para a coletividade, considera-se que, em face da dinâmica imobiliária que esses municípios vivenciam, seu planejamento deveria ter avançado na direção da utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso nos seus planos diretores recentemente aprovados.

Essa hipótese levou a pesquisa a identificar os municípios no estado de São Paulo que preveem, em lei, esse instrumento, investigando os conteúdos referentes à sua aplicabilidade no plano diretor e em lei específica.

As origens da utilização Outorga Onerosa de Alteração de Uso: a experiência do Distrito Federal

Pouco se investigou sobre como se deu a inserção do instrumento Outorga Onerosa de Alteração de Uso no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). Em uma revisão dos encontros que marcaram o urbanismo brasileiro,¹⁴ percebe-se que o tema da Outorga Onerosa do Direito de Construir esteve sempre presente (embora sob o novo de Solo Criado), enquanto que a de Alteração de Uso não é nem citada. Inspirados nos modelos de desenvolvimento urbano francês e americanos, alguns desses encontros pautaram propostas de regulação do mercado imobiliário pouco interventivas ou preventivas, como veríamos nos anos subsequentes à aprovação do Estatuto da Cidade com o estudo de experiências de Outorga Onerosa do Direito de Construir em doze municípios (Cymbalista et al., 2007).

José Roberto Bassul, que acompanhou o processo de aprovação do Estatuto da Cidade no Senado Federal¹⁵ e publicou livro sobre essa experiência, afirma que esse instrumento entrou no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade em função da utilização que já ocorria no governo do Distrito Federal desde 2000.

Desde 1996, durante o governo de Cristóvão Buarque, o Distrito Federal já tinha previsto o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir,¹⁶ mas foi em 2000 que o Distrito Federal promulga a lei¹⁷ que tratará de alteração de uso residencial para comercial e usos especiais instituindo a Outorga Onerosa da Alteração de Uso,¹⁸ que considerava a

possibilidade de mudanças de uso dentro da área urbana, desde que respeitado o que estabelecem os planos locais e mediante outorga onerosa.¹⁹

Essa lei estabelecia que toda a valorização auferida através de peritos que trabalhariam caso-a-caso seria cobrada e que os recursos obtidos iriam 95% para o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (Fundurb) e 5% para o Fundo do Meio Ambiente do Distrito Federal.²⁰ O valor da ONALT seria atribuído pela Terracap, cuja fórmula de cálculo é apresentada pela fórmula $VO = A (VUP - VUA)$, onde:

- VO é o valor a ser pago pela outorga onerosa da alteração de uso;
- VUP é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso pretendido, obtido pelo Laudo de Avaliação;
- VUA é o valor do metro quadrado da unidade imobiliária com o uso atual, de acordo com a Pauta de Valores Imobiliários;
- "A" é a área da unidade imobiliária (Decreto nº 22.121/2001, art. 19).²¹

Embora não haja informações sistematizadas sobre a aplicação desse instrumento, o mais importante é sua novidade diante do objetivo inicial do instrumento. Pensado inicialmente para regularizar a situação de postos de gasolina em Brasília, hoje é possível encontrar casos como o Plano Diretor Local de Taguatinga (Lei Complementar no 90/1998), que determina ser aplicável a cobrança de ONALT para casos de habitação coletiva, e chegou a ter casos de exigência da ONALT como forma de compensar o adensamento da infraestrutura urbana que ocorreria pela alteração de uso de uma área industrial para residencial, embora existam argumentações no Tribunal de Justiça do Distrito

Federal e dos Territórios considerando abusiva a exigência do pagamento da ONALT.²² Dessa forma, percebe-se que houve uma ampliação do objetivo inicial do instrumento, voltado para regularização de postos de gasolina, para um instrumento de gestão social da valorização da terra que recuperaria a valorização da terra obtida na mudança de usos urbanos mais rentáveis. Essa mudança parece enfrentar fortes resistências no mundo do direito, que considera essa recuperação uma argumentação jurídica, não uma forma preventiva de evitar saturação da infraestrutura existente.

Percebe-se também que o debate se dá apenas sobre as áreas urbanas, ainda não há a ideia de incidir na alteração de uso do solo rural para urbano, essa concepção parece ter surgido após interpretações sobre o Estatuto da Cidade, logo após a sua aprovação.

A Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) baseia-se nos princípios da separação do direito de construir do direito de propriedade do terreno e na função social da propriedade para conceituar o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). “De uma certa forma, reconhece-se que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independente do valor da propriedade, podendo agregar ou subtrair valor a esta” (Brasil, 2002, p. 65). Há toda uma argumentação e interpretação desse instrumento no Estatuto da Cidade, mas, efetivamente, sobre a Outorga Onerosa de

Alteração de Uso, esse instrumento aparece citado no art. 29 e regulado, juntamente com a OODC, nos artigos 30 (estabelece necessidade de lei específica) e 31 (determina finalidades de utilização dos recursos obtidos), mas ele aparece muito pouco conceituado e existe pouca argumentação em torno da sua defesa.

No entanto, efetivamente, o Estatuto da Cidade determina que o planejamento deverá envolver o território como um todo, considerando área urbana e rural (art. 40, parágrafo 2º), buscando a integração e a complementariedade entre as atividades desenvolvidas nesses dois espaços, embora seus instrumentos tenham forte caráter urbano e metropolitano. Para enfrentar o desafio de planejar o rural, inicialmente, era necessário “ler o território” (Nakano, 2004, p. 25), propondo novas metodologias e formas de integração desses universos que possuem diferentes atores sociais envolvidos na sua gestão.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, foram aprovados diversos planos diretores e alguns deles, em especial, debruçaram-se sobre a questão rural procurando desenvolver propostas de intervenção sobre as áreas de transição rural-urbana. É o caso de Piracicaba, em São Paulo, por exemplo, que propôs em seu plano a Região do Entorno Imediato (REI), que procurava superar a estagnação da atividade agrícola tradicional no entorno do núcleo urbano municipal (Sparovek et al., 2004, pp. 14-24). São Carlos foi um dos municípios cujo plano diretor (Lei Municipal nº 13.691/2005) também procurou intervir sobre esse espaço e adotou a OOAU como instrumento para recuperar a valorização da terra obtida na mudança de uso rural para urbano, como falaremos mais adiante.

Exemplos pontuais de intervenção em áreas rurais a partir do plano diretor parecem sinalizar um esforço de planejar sobre o rural que merece ainda a ser investigado, tanto em termos do que foi proposto como em termos de seus resultados, ainda difíceis de medir em função da atualidade do tema.

A utilização da Outorga Onerosa da Alteração de Uso nos planos diretores no estado de São Paulo

Para investigar como os planos diretores no estado de São Paulo estavam lidando com suas áreas de expansão urbana e se estavam propondo OOAU para recuperar a valorização da terra obtida nesse processo, iniciou-se uma investigação específica a partir do projeto de Avaliação dos Planos Diretores Participativos no Estado de São Paulo, coordenado no estado pelo Instituto Pólis. Esse projeto compõe a Rede Nacional de Avaliação de Planos Diretores Participativos sob coordenação central do IPPUR-UFRJ e do Ministério das Cidades (2008-2009) e analisou 91 planos diretores participativos. Uma revisão feita sobre essas análises permitiu destacar alguns resultados de sua implementação.²³

Dos 91 planos estudados, apenas 23 citam o instrumento e quatorze apenas mencionam o instrumento. Dentre os planos diretores que possuem o instrumento, nenhum consegue, a partir do seu plano diretor, aplicar a OOAU, todos exigem leis específicas, ou seja, nenhum tem caráter autoaplicável. Dos 23, apenas em nove municípios a aplicação do instrumento

está vinculada expressamente a um objetivo ou estratégia do plano diretor.

Diversos desses 23 municípios que citam o instrumento definem regras no plano diretor para sua aplicação, muitas vezes associadas ao instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, como a destinação dos recursos obtidos para um fundo ou as finalidades onde podem ser aplicados os recursos. O próprio Estatuto da Cidade também associa os instrumentos nesse regramento e os municípios seguem o Estatuto como “modelo”. Dentre os 23, dezessete definem a aplicação do instrumento em macrozonas ou zonas demarcadas em mapas anexos.

Alguns dos municípios aplicam sobre toda a zona urbana, indiferenciando o objetivo do instrumento, eventualmente até confundindo-o com a OODC.²⁴ Mas há oito municípios que parecem se alinhar na concepção de utilização do instrumento para áreas de expansão.²⁵ Cinco dos 23 planos estabelecem um prazo²⁶ para aprovação de lei específica que regulamenta a aplicação do instrumento e apenas dois municípios efetivamente têm essa lei: São Carlos e Diadema.²⁷

Dentro desse grupo de oito municípios que pensam o instrumento para a área de expansão, apenas São Carlos e Tatuí afirmam que um conselho municipal – Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Tatuí – aprovaria o instrumento. A maioria dos municípios determina que será o poder público municipal que aprova.

Sobre a definição da fórmula de cálculo das contrapartidas, três do grupo de oito municípios estabelecem valores e fórmulas

quase idênticas: Boituva determina que o valor da outorga será correspondente a 5% do valor de mercado da parte a ser edificada, além dos limites do Coeficiente de Aproveitamento Básico; Tatuí, 5% do valor de mercado do imóvel onde incidirá o parcelamento; São Carlos, 5% do valor de mercado do imóvel onde incidirá o parcelamento.

Dentre os 23 municípios que citam o instrumento, quinze definem finalidades para o destino dos recursos obtidos com as contrapartidas arrecadadas na aplicação do instrumento, e diversos deles definem que os recursos vão para fundos municipais.

A partir desse quadro, podemos concluir que, apesar de muito inicial, houve no processo de construção dos planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade uma pequena disseminação da possibilidade de utilização desse instrumento nos municípios preocupados com sua expansão urbana. Essa percepção é possível a partir da demarcação da utilização do instrumento da OOAU em áreas de expansão ou de transição urbano-rural, ou periurbanas; e também pela utilização de uma fórmula muito semelhante para o cálculo dos valores a serem arrecadados.

Há pouca literatura sobre a OOAU, embora, recentemente, Silva e Peres (2009) destacaram, dentre as possibilidades do Estatuto da Cidade, a elaboração de planos diretores que envolvam o planejamento de áreas rurais e urbanas e apresentam São Carlos e Santa Cruz do Rio Pardo, ambos no estado de São Paulo, como municípios que buscaram enfrentar a dimensão expressiva de seu território rural através de seus planos diretores, “consolidar diretrizes por meio de recortes territoriais que constituíram o zoneamento e as áreas especiais de interesse, e

por meio da utilização adaptada de instrumentos para indução da política urbana” (Silva e Peres, 2009, p. 1). No caso, as autoras afirmam que esses municípios previram Áreas Especiais de Interesse – AEIs, adaptando-se e criando um zoneamento que enfocasse temas que se dão sobre as áreas rurais – recuperação ambiental, proteção de mananciais, conservação do patrimônio, entre outros.²⁸

Para exemplificar a aplicação desse instrumento, foram elencadas duas experiências de aplicação da OOAC em São Carlos, possivelmente os casos mais desenvolvidos no estado.

Duas experiências de aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso em São Carlos

A cidade de São Carlos²⁹ instituiu e regulamentou o instrumento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso através da lei de seu plano diretor (Lei Municipal nº 13.691 de 25 de novembro de 2005) e de lei específica (Lei nº 14.059 de 16 de abril de 2007).

O instrumento de OOAU foi proposto com o objetivo de

[...] coibir a especulação imobiliária em zonas pertencentes ao meio rural, mas contíguas à macrozona urbana, buscando controlar os processos de expansão aleatória das fronteiras urbanas e rurais, valorizando a ocupação de glebas urbanas vazias. (Silva e Peres, 2009)

Além desse objetivo principal, a OOAU deve obter recursos (ou imóveis) vinculados a

realização de obras de interesse social que visem a qualificação urbanística e a melhoria dos espaços públicos e equilibrar a ocupação do solo urbano otimizando a utilização de infraestrutura existente.

Segundo a lei que regulamenta o instrumento no município, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo poderá ser aplicada nas propriedades localizadas na Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada e Zona 5 – Proteção e Ocupação Restrita (vide mapa). Cabe ressaltar que os Empreendimentos de Habitação de Interesse Social localizados nessas zonas são passíveis de isenção do pagamento da OOAU

Entretanto, Maria Cecilia Lucchese aponta que, ao mesmo tempo que a opção de utilizar a OOAU foi inovadora, o instrumento foi aplicado fora de lugar:

O plano diretor trabalha de forma interessante com a área rural do município, e ao admitir a existência de uma área de transição entre o meio urbano e o rural assume uma forma de controle sobre seu desenvolvimento através do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo, que é um instrumento inovador. Mas como nesse setor da cidade predominam loteamentos clandestinos e irregulares, o que mostra uma dificuldade de fiscalização por parte do Poder Público, a aplicação de um instrumento de outorga onerosa pode não frear o desenvolvimento de novos parcelamentos e ao contrário aumentar o número de irregulares e clandestinos. (Lucchese, 2009, p. 6)

Entrevistas com responsáveis pela elaboração do plano diretor mostram que houve grande dificuldade na demarcação das áreas passíveis de cobrança da Outorga Onerosa de

Alteração de Uso, principalmente considerando a diversidade de atores envolvidos na urbanização dessa região, dentre eles a universidade que pretendia expandir, os empreendedores de loteamentos, os agricultores, entre outros.³⁰ Essa observação de Lucchese levanta hipóteses de que nas áreas onde houve resistência, possivelmente o instrumento não foi marcado.

Além da demarcação da utilização do instrumento sobre essas zonas, o plano diretor determina alterações na lei de parcelamento do solo que, dentre outras, prevê que as áreas reservadas para uso institucional ou verde pudessem ser compensadas em outro local ou em doação em dinheiro ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; que parcelamentos não habitacionais deveriam fazer Estudo de Impacto de Vizinhança; e que parcelamentos em zonas rurais seriam permitidos através do instrumento de Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo.

A lei específica da OOAU determina que, para iniciar o processo de aprovação do parcelamento, inicialmente, deve-se aprovar a transformação da propriedade rural em uma gleba de fins urbanos. Para a aprovação dos parcelamentos com uso da OOAU, deve ser apresentado à prefeitura municipal um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).³¹ Após a realização do EIV, a utilização do instrumento deve ser aprovada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Carlos através dos pareceres da Câmara Técnica de Parcelamento do Solo e da Câmara Técnica de Legislação Urbana. Com os pareceres favoráveis à alteração, o instrumento deve ser averbado na matrícula do imóvel e a prefeitura municipal deve realizar a cobrança da contrapartida do empreendedor. O pagamento integral da contrapartida deve

Mapa Macrozona de Uso Multifuncional Rural do Município de São Carlos, 2005



Legenda

- AEI de Transporte Aéreo
- AEI Ambiental
- AEI Turístico, Histórico e Ecológico
- AEI Turístico, Esportivo e Ecológico



Macrozona Urbana

- Zona 4 - Regulação e Ocupação Controlada
- Zona 5 - Proteção e Ocupação Restrita
- Zona 6 - Produção Agrícola Familiar
- Zona 7 - Uso Predominantemente Agrícola



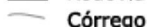
Rodovia



Perímetro Urbano



Ferrovia



Córrego



Limite do Município

ser realizado antes da aprovação definitiva do empreendimento, somente após o pagamento da contrapartida será emitido um decreto que altera a zona da propriedade.

A contrapartida que o empreendedor deve pagar ao poder público correspondente a 5% (cinco por cento) do valor de mercado do imóvel a ser parcelado. Esse valor é determinado por um laudo da Comissão de Avaliação de Bens Imóveis da Prefeitura Municipal de São Carlos baseado na Planta Genérica de Valores que corresponde a 70% (setenta por cento) do valor de mercado do imóvel. De acordo com Ricardo Martucci e Alberto Engelbrecht³² o critério utilizado para estabelecer o valor de mercado do imóvel é o valor das áreas mais próximas e semelhantes do empreendimento na Planta Genérica de Valores (PGV). Segundo Daniel Mazziero,³³ Diretor do Departamento de Planejamento Territorial, a Comissão deve realizar também uma pesquisa junto às imobiliárias da cidade para confirmar o valor obtido com a Planta Genérica de Valores do ano. Esse procedimento não está na lei específica, foi um mecanismo criado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano para ter uma “avaliação com valor de mercado”.³⁴

Os recursos obtidos através da aplicação da OOAC devem ser destinados ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano³⁵ e a definição de como o recurso será aplicado cabe ao Conselho Municipal Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos.³⁶

Apesar das dificuldades em definir parâmetros para a aplicação do instrumento e em aprovar a lei específica de OOA, o município de São Carlos aplicou duas vezes o instrumento. Desde 2007, ano de promulgação da lei específica, foram aprovados os empreendimentos

Parque Eco-Tecnológico Damha I e II (2008) e Terra Nova São Carlos I e II (2009) com a aplicação do instrumento da OOA.

O empreendimento Parque Eco-Tecnológico Damha I e II foi construído em um terreno localizado na Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada próximo à Rodovia SP-318 (Eng. Thales de Lorena Peixoto Jr.). O projeto, apresentado pela Empreendedora Encalso Construtores Ltda., possui uma área total de 462.798 m² que foi subdividida em lotes para abrigar indústrias e empresas sem risco ou com baixo risco ao meio ambiente.³⁷

O empreendimento Terra Nova São Carlos I e II, também localizado Zona 4 – Regulação e Ocupação Controlada, é formado por dois loteamentos destinados a posterior construção de quatro condomínios de casas populares destinados a famílias com renda de cinco a dez salários mínimos. O projeto, apresentado pela Rodobens Negócios Imobiliários, possui duas glebas com áreas de 107.912 m² e 536.553 m² que abrigarão aproximadamente 1.700 casas térreas e sobrados geminados, previsto para serem entregues em 2011. Após o processo de aprovação do loteamento com aplicação da OOA, iniciou-se o processo de aprovação dos condomínios que ainda está em andamento.³⁸

Os loteamentos Terra Nova São Carlos I e II pagaram como contrapartida para o município R\$660.000,00 e o Parque Eco-Tecnológico Damha R\$447.988,46, totalizando R\$1.107.988,46. Esse valor corresponde a aproximadamente 0,27% do total de receitas orçamentárias de 2009 (Lei Municipal nº 4.832/2009), no entanto, equivale aos recursos gastos com um programa de moradia solidária (Mutirão São Carlos VIII) e a

produção de unidades habitacionais novas (Monte Carlo). Ou seja, poderia ser revertido em projetos urbanos habitacionais que deem conta dos déficits e atendessem aos que não têm condições de comprar sua moradia no mercado formal.

As contrapartidas representam a recuperação da valorização da terra na mudança do uso rural-urbano e o montante recuperado foi destinado ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Segundo Daniel Mazziro,³⁹ os recursos do fundo ainda não foram utilizados em nenhum projeto desenvolvido pela secretaria.

Considerações finais

Este trabalho procurou mostrar que, ao se complexizar, a explicação para o crescimento urbano se desvincula da associação ao crescimento da população urbana ou do padrão periférico de crescimento e que há novas formas de urbanização que demandam que sejam concebidas novas formas de intervenção pensadas a partir de dinâmicas não metropolitanas, deslocando-se dos trabalhos que têm a metrópole como principal fonte inspiradora.

Esse deslocamento é importante em face dos novos processos de alteração demográfica que o país viveu no pós-1980, uma reversão do processo de concentração nas metrópoles e grandes cidades associado à desconcentração da indústria (Martine, 1994 e Cano, 2007); ante as alterações atuais no processo produtivo, tais como a aceleração do agronegócio, e, principalmente, ante o surgimento e disseminação das formas condominiais de urbanização, envolvendo inicialmente classes mais

de alta renda e hoje já disseminadas como modelo de parcelamento de solo que retrata o modo de vida centrado no rodoviarismo, no veículo individual, no controle da circulação e na implementação de sistemas de vigilância. A urbanização através de condomínios ou loteamentos traz a necessidade de o poder público repensar suas estratégias de planejamento e sua atuação como gestor do parcelamento do solo, e revisar instrumentos de gestão social da valorização da terra pode ser um procedimento inspirador para se pensarem novas formas de atuar e agir preventivamente para gerar espaços urbanos qualificados, infraestruturados e justos.

Nesse sentido, é necessário, sim, enfrentar as possibilidades dos instrumentos mais tradicionais de recuperação da valorização da terra, tais como IPTU, e aprofundar as possibilidades de utilização de novos instrumentos, de forma criativa e inovadora, tais como a OOAU, compreendidos dentro de um projeto urbano para as áreas de expansão.

Os estudos realizados sobre os municípios do estado de São Paulo mostraram que há ainda pouquíssima disseminação sobre as possibilidades de utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, embora ela já esteja aparecendo nos planos diretores, muito em função do reconhecimento de áreas de urbanização ou de necessidade de controle urbano, moldadas em propostas já em andamento, ainda que tímidas e pouco expressivas em termos de recursos, a exemplo de São Carlos. Embora ainda tímida na sua aplicação, a OOAU pode ser concebida como parte de um conjunto de instrumentos que trabalhem para a promoção da urbanização de forma preventiva, induzida pelo poder público,

colaborando para distribuir entre ele (representando o interesse coletivo) e proprietários de terra a valorização obtida nesse processo. Para essa aplicação, exige que a gestão pública repense seu papel, atuando de forma mais pró-ativa e interventiva, ainda que reguladora, sobre o crescimento urbano das aglomerações urbanas.

Se essa recuperação da valorização da terra obtida na mudança de uso rural para urbano é necessária, mais que isso, ela deve ser parte de um processo de urbanização com qualidade, caso contrário esvaziam-se seus objetivos urbanos. Nesse sentido, a experiência internacional do planejamento territorial pode ser um caminho indicativo, pois são muitos os países que planejam sua expansão urbana, além dos que consideram percentuais de destinação de áreas para habitação como parte das obrigações urbanísticas do parcelador (Alemanha, Inglaterra e Espanha). A Colômbia, por exemplo, prevê que cada ampliação de perímetro deve ser feita com *planes parciales* com reajuste de terras que medem e repartem os custos e benefícios da urbanização com objetivo de construir pedaços de cidade nas áreas de expansão. Espera-se, com essa definição, que haja o reconhecimento de que os custos da implantação de infraestrutura têm sido divididos entre poder público e mercado privado, e que sejam propostas parcerias e processos negociados onde haja projeto urbano, traduzindo

os desejos dos cidadãos e o cumprimento da função social da propriedade.

O Plano Nacional de Habitação do Brasil também propõe e procura estimular a formulação de planos de expansão urbana. Essa proposta visa articular projeto urbano com qualidade e também equacionar os ônus e benefícios decorrentes da urbanização, de forma a não privilegiar grandes proprietários de terra e produzir territórios urbanos com qualidade. Por isso, planos de expansão deveriam ser acompanhados de projetos urbanos que articulem moradia, educação, equipamentos sociais e culturais, mobilidade, que podem ser obtidos com instrumentos como Planos Locais, Planos de ZEIS, a partir de EIVs, Consórcio Imobiliário ou outras figuras; com participação cidadã e através de processos democráticos e transparentes; devem conter cálculos sobre os custos e a valorização final da terra obtida; e prever instrumentos que trabalhem para essa recuperação e para o cofinanciamento da urbanização desejada.

Propõe-se aqui que os planos de expansão deveriam, portanto, articular instrumentos de forma a enfrentar a resistência dos proprietários de terra nas áreas periurbanas ou de transição rural-urbana, admitindo que o crescimento de nossas cidades tem se dado sobre esse território e tende a continuar acontecendo em face das dinâmicas do mercado imobiliário.

Paula Freire Santoro

Arquiteta urbanista. Instituto Pólis. São Paulo, São Paulo, Brasil.
paulafsantoro@gmail.com / paula@polis.org.br

Patricia Nogueira Lemos Cobra

Arquiteta urbanista. Instituto Pólis. São Paulo, São Paulo, Brasil.
arqpaty03@yahoo.com.br / pcobra@polis.org.br

Nabil Bonduki

Urbanista. Universidade de São Paulo. São Paulo, São Paulo, Brasil.
nbonduki@hotmail.com

Notas

- (1) Este artigo foi desenvolvido no âmbito da pesquisa em Políticas Públicas apoiada pela Fapesp, intitulado “Urbanização e preço da terra nas franjas urbanas em municípios do Estado de São Paulo”, que está sendo desenvolvido pelo Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, e que contou com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy (2007) e da Oxfam (2008-2009). Este texto apresenta e discute os resultados parciais da segunda fase de pesquisa.
- (2) Feldman (2003), ao iniciar uma inversão do olhar do planejamento sobre a metrópole, propõe no título de seu artigo que o planejamento se debruce sobre “cidades não metropolitanas”, que consistem nas grandes e médias cidades com importância econômica regional, polos de rede de cidades, com crescente população e dinâmica econômica. Considerando que essas diferem entre si, procuraremos nesse artigo não utilizar esse termo “cidades não metropolitanas” como um conceito de cidade, mas sim como uma forma de referenciarmos a essa outra mirada do planejamento urbano, desfocando das metrópoles.
- (3) Em relação ao estado de São Paulo, Gonçalves (1994) afirma que um novo patamar de configuração da rede urbana estaria em processo, envolvendo uma nova articulação interna às regiões paulistas e, por outro, podendo-se identificar, por um lado, novas relações entre elas e a metrópole.
- (4) Abramo (2009), referenciando-se às cidades dos países centrais, afirma que a crise do fordismo urbano nos anos oitenta “se manifesta, sobretudo, através da crise do urbanismo modernista e regulatório com a flexibilização urbana e com a crise de financiamento estatal da materialidade urbana (habitação, equipamentos e infraestrutura) e alguns serviços urbanos coletivos” (p. 2). Diante da crise, há o retorno do mercado como ator determinante da produção da cidade, papel antes mediado pelo Estado na definição das regras de uso do solo, decisões de investimentos, entre outras. O autor desenvolve, portanto, a tese de que as cidades modernas dos países latino-americanos resultam do funcionamento das duas lógicas modernas (Mercado e Estado), mas também de uma terceira lógica, a lógica da necessidade – referindo-se ao “padrão periférico de crescimento” já comentado através do trio “loteamento periférico-casa própria-autoconstrução” –, que promoveu a produção de “cidades populares”. Nos dois casos, o mercado ressurgiu como principal mecanismo de coordenação da produção da cidade.

- (5) Estudo sobre os setores subnormais do IBGE 2000 (Marques, 2007) mostra sua presença em um grande número de municípios.
- (6) A estratégia de trazer megaeventos esportivos como a Copa 2014 e as Olimpíadas 2010 é uma dessas estratégias, por exemplo.
- (7) Ojima (2007) procura construir um indicador de dispersão urbana e introduz seu artigo trazendo parte dos trabalhos sobre morfologia urbana e de análise de modelos de dispersão/coesão ou densidade urbana. Dentre eles, destaca o estudo de Angel, Scheppard e Civco (2005) sobre quatro mil cidades no mundo com população superior a 100 mil habitantes, os trabalhos da Columbia University com o estudo dos pontos de luz emitidos pelas aglomerações urbanas, e o trabalho de Garcia e Matos (2005) sobre a Malha Digital de Setores Censitários Rurais a partir de informações do IBGE.
- (8) Isso sem considerar Sergipe, cujos setores censitários não foram obtidos até esse momento da pesquisa.
- (9) O projeto de avaliação dos Planos Diretores Participativos no Estado de São Paulo é coordenado pelo Instituto Pólis, que compõe a Rede Nacional de Avaliação de Planos Diretores Participativos, sob a coordenação central do Ministério das Cidades e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ. O processo de pesquisa envolve uma análise detalhada dos conteúdos dos planos diretores aprovados produzidos após o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). Envolve, em uma segunda fase, a capacitação dos diversos atores para implementação dos planos diretores como instrumento de democratização do acesso à terra e participação popular. Seus resultados ainda estão sendo processados e serão publicados na página da internet do projeto.
- (10) No caso de Sorocaba, Santoro et al. (2007) mostram antes do plano diretor que a área urbana e área industrial somadas ocupavam 233,14 km² e correspondiam a 51,12% do território municipal; após o plano, elas somavam 375,76km² e correspondiam a 82,4% do território, mostrando um crescimento de 61%.
- (11) Santoro (2009), no estudo de caso do Plano Diretor de Pereira Barreto, mostra que o município criou uma área de expansão que corresponde a 275% da área atualmente urbanizada, para abrigar “ranchos”; ao mesmo tempo que se percebe que perdeu população entre 1991 e 2000, numa taxa negativa de -7,39% da população total (TGCA).
- (12) Cálculos obtidos a partir da análise do Plano Diretor de Andradina feita por Klintowitz (2009), cujas áreas de ZEIS permitem aferirmos o percentual da zona de expansão.
- (13) A pesquisa mostra que a valorização não é tão rápida e nem tão fácil como o senso comum afirma; e em alguns casos não é ela que opera a decisão por urbanizar, nessa perspectiva é necessário comparar rentabilidades dos solos urbano e rural para compreender a urbanização (Santoro e Bonduki, 2009, p. 7).
- (14) Dentre eles, é possível citar o “Seminário sobre uso do solo e loteamento urbano” em Salvador, 1969; e o que culminou com a Carta de Embu, em Embu, 1976.
- (15) É dele o livro que descreve esse processo (Bassul, 2005).
- (16) Lei nº 1.170/1996; Decreto nº 19.436/98 e Lei nº 1.832/1998.
- (17) Lei nº 2.526/2000.
- (18) Lei Complementar nº 2.526/2000, regulamentada através do Decreto nº 22.121/2001

- (19) A lei diz: “Art. 2º A outorga onerosa da alteração de uso constitui-se em cobrança, mediante pagamento de valor monetário, pela modificação ou extensão dos usos e dos diversos tipos de atividades que os compõem, previstos na legislação de uso e ocupação do solo para a unidade imobiliária ou quaisquer dos seus pavimentos, que venham a acarretar a valorização dessa unidade imobiliária.
- § 1º Considera-se modificação de uso a mudança de um uso ou tipo de atividade para outro diferente daqueles previstos para a unidade imobiliária nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes.
- § 2º Considera-se extensão de uso a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes” (Lei Complementar nº 294/2000).
- (20) A Lei complementar 294/2000 criou os procedimentos para sua utilização, seja por mudança de uso ou extensão de uso ao uso original por um outro tipo de atividade e estabelece que os Planos Diretores Locais aprovados que determinarão as atividades permitidas e a possível cobrança por isso através da Outorga Onerosa de Alteração de Uso – ONALT. Esta, para efetivamente ser outorgada, deverá ter um laudo de avaliação da Terracap (proprietária das terras do DF) e apresentar esse laudo na Administração Regional. Os Planos Diretores Locais podem exigir um Estudo Prévio de Viabilidade Técnica – EPVT, a ser pago pelo empreendedor, para implantação de determinada atividade antes mesmo do processo junto à Terracap. As modificações de uso já aprovadas por lei complementar específica teriam que ser regularizadas através de procedimento administrativo junto à Administração Regional.
- (21) Os valores do metro quadrado serão calculados levando em conta o novo valor de mercado do imóvel em face do novo uso, e tem como base as Normas Brasileiras Registradas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), considerando tabelas de avaliação do Terracap e da SEDUH, através da contratação de peritos. Os recursos continuam dividindo-se nos fundos já citados. Se o valor da ONALT não for pago totalmente, o alvará de construção definitivo não é emitido.
- (22) Fonte: Matéria da TV Justiça de 09/02/2009 “Pedido de suspender alvará de construtora para erguer residencial em área industrial do DF é indeferido”, disponível em http://www.tvjustica.gov.br/maisnoticias.php?id_noticias=9673.
- (23) Foram destacadas as perguntas de número 51 a 66 do questionário orientador, que tratam de temas correlatos ou diretamente relacionados com a OOAU.
- (24) Esses são: Assis, que define a zona 1 e zona 2 em toda a Macrozona Urbana; Diadema, sobre as Zonas de Uso e Áreas especiais; Ilha Solteira, em toda a zona urbana; Ourinhos, sobre a Macrozona Urbana. Dentre os municípios que parecem delimitar áreas para OODC e colocam sobre a mesma área OOAU, estão: Itatiba, que aplica na Zona Predominantemente Residencial de Alta Densidade e na Zona Comercial de Alta Densidade, cujo próprio nome já indica se tratar de área adensável em termos construtivos; São Bernardo, sobre as áreas das operações urbanas consorciadas; Vargem Grande Paulista que demarcou uma zona cujos imóveis estão sujeitos à aplicação desse instrumento.
- (25) Eles são: (1) Boituva, que aplica sobre a Zona de Ocupação Controlada Rural; (2) Mogi Guaçu, em Zona de Urbanização Específica; (3) Peruíbe, que marcou sobre as áreas 1 – Áreas situadas na Macrozona de Qualificação Urbana, 2 – Áreas situadas na Macrozona Turística de Sol e Praia e 3 – Macrozona de Expansão Urbana; (4) Poá, que delimitou sobre a Macrozona de Proteção Ambiental e na Macrozona de Uso e Ocupação Controlados; (5) Porto Feliz, sobre a Zona de

- Ocupação Controlada Rural – Zona 4 e na Zona de Produção Agrícola Sustentável – Zona 5; (6) Santa Cruz do Rio Pardo, sobre as Zona 5 (A e B) – Zona de Influência Urbana e Zona 6 – Recuperação e Preservação de Manancial; (7) São Carlos, sobre a Zona de Regulação e Ocupação Controlada e a Zona de Preservação e Ocupação Restrita; (8) Tatuí, na Zona 4, mudança de uso rural para urbano.
- (26) Dentre esses cinco que estabelecem prazo para a prefeitura elaborar legislação específica, apenas um deles não faz parte desse grupo de oito municípios que dão fortes indícios de utilizarem o instrumento da forma com o objetivo de recuperar a valorização na mudança de uso rural para urbano: Assis, que propôs 20 meses para fazer a legislação específica; Boituva propôs 360 dias; Porto Feliz, 360 dias; e Tatuí, 540 dias a contar da data de aprovação do plano diretor.
- (27) A análise de Santa Cruz do Rio Pardo afirmou que o município não possui o instrumento em lei específica, no entanto, Silva e Peres (2009) afirmam que o instrumento existe e já está sendo utilizado, embora não descrevam experiências. Pode ser que as temporalidades das pesquisas tenham sido diferentes, o que ocasionou essa dúvida.
- (28) Um olhar rápido sobre o quadro de zonas rurais nesses municípios mostra que Santa Cruz do Rio Pardo propõe recuperação ambiental e demarca áreas de risco de erosão, trabalhando o instrumento no sentido de evitar ocupação e promover recuperação; já São Carlos propõe zonas de controle de ocupação, mas de proposta de produção agrícola familiar ou manutenção de usos rurais, com um aspecto menos impeditivo e mais propositivo (ver Silva e Peres, 2009, p. 12).
- (29) São Carlos está localizada na mesorregião de Araraquara no interior do estado de São Paulo e possui cerca de 220.463 habitantes, estimativa da Fundação Seade para 2009, com base nos dados do Censo IBGE.
- (30) Em especial, agradecemos aos arquitetos urbanistas Ricardo Martucci, Laila Mourad, Gisela Leonelli e Raquel Rolnik, as últimas eram do Instituto Pólis e trabalharam na elaboração do plano diretor de São Carlos, por cederem material e conhecimento sobre a cidade de São Carlos-SP.
- (31) O EIV tem como objetivo prever os principais impactos do empreendimento durante as fases do projeto, contemplando propostas para adoção de medidas mitigadoras ante os impactos identificados. Esse estudo deve ser aprovado previamente pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e pela Companhia de Tecnologia em Saneamento Ambiental (Cetesb) do estado de São Paulo.
- (32) Informação coletada da ata da reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano do dia 11 de setembro de 2008.
- (33) Entrevista realizada em agosto de 2009 para a pesquisadora Patricia Cobra como parte da pesquisa “Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em três municípios no estado de São Paulo”.
- (34) Caso a pesquisa junto às imobiliárias não esteja de acordo com o valor estipulado pela Comissão, o beneficiário poderá entrar com um recurso. Esse recurso deverá ser acompanhado de um laudo técnico elaborado por um profissional habilitado no Conselho Regional de Engenharia, Agricultura e Agronomia do Estado de São Paulo (CREA/SP).
- (35) Segundo a lei do plano diretor, os recursos do fundo podem ser utilizados para a aquisição de áreas infraestruturadas destinadas a empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS); projeto e execução de equipamentos de esporte, cultura e lazer ou geração de trabalho e renda e a consolidação, conservação e proteção das áreas dos Córrego do Monjolinho, Córrego do Gregório ou Ribeirão do Feijão.

- (36) O plano diretor determina, entre suas atribuições, que o Conselho deve monitorar a gestão do plano diretor, elaborar propostas, examinar e emitir pareceres nos temas afetos à política urbana ou quando solicitado, e supervisionar a aplicação dos instrumentos determinados na lei do plano.
- (37) Extraído de um documento elaborado por Daniel Mazziero – Diretor do Departamento de Planejamento Territorial, no dia 27 de maio de 2009.
- (38) Até dezembro de 2009, somente um dos quatro condomínios estava aprovado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São Carlos.
- (39) Entrevista realizada em agosto de 2009 pela pesquisadora Patrícia Cobra como parte da pesquisa “Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em três municípios no Estado de São Paulo”.

Referências

- ABRAMO, P. (2007). *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- _____. (2009). A cidade com-fusa: mercado e produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. XIII ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Florianópolis, Anpur, cd-rom.
- ANGEL, S.; SHEPPARD, S. C. e CIVCO, D. L. (2005). *The dynamics of global urban expansion*. Washington DC, Transport and Urban Development Department, The World Bank.
- AZZONI, C. (1986). *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, Instituto de Investigaciones Económicas (IPE) e Universidade de São Paulo (USP).
- BASSUL, J. R. (2005). *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília, Senado Federal.
- BIDERMAN, C. (2007). Apontamentos de aula. Curso do Panamá (mimeo).
- BONDUKI, N. G. (2004). *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp.
- _____. (coord.) (2009). *Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em municípios no Estado de São Paulo*. Relatório final de Pesquisa em Políticas Públicas entregue à Fapesp em dezembro de 2009. São Paulo, Fapesp.
- BONDUKI, N. G. e ROLNIK, R. (1979). Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. *Cadernos de Estudo e Pesquisa 2*. São Paulo.
- BORRERO, O. (2002). *Formación de los precios del suelo urbano*. Material do Curso de Especialización: Profundización en Políticas de Suelo Urbano en América Latina. Panamá, Lincoln Institute of Land Policy (mimeo).
- BRASIL (2002). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, Instituto Pólis e Câmara dos Deputados/CDU.
- CANO, W. (2007). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3 ed. São Paulo, Editora Unesp.

- CARVALHO, V. F. (2009). Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Americana para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Relatório. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis (mimeo).
- CUNHA, J. M. P. e BAENINGER, R. (2007). Las migraciones internas en el Brasil contemporâneo. *Notas de Población*. CEPAL/CELADE, año XXXII, n. 82, pp. 33-67.
- CYMBALISTA, R.; COBRA, P.; POLLINI, P. e SANTORO, P. F. (2007). A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, pp. 7-93.
- EMBRAPA (2006). *Mapeamento e estimativa da área urbanizada no Brasil*. Disponível em: <http://www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br/>. Acesso em janeiro de 2010.
- FARIA, V. E. (1991). Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n. 29, pp. 91-119.
- FELDMAN, S. (2003). “Política urbana e regional em cidades não metropolitanas”. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C. F. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo, Editora Unesp/Anpur, pp. 105-112.
- GARCIA, R. A. e MATOS, R. (2005). Densidade populacional urbana e fluxos migratórios: um modelo de estimação da área urbana dos municípios brasileiros. Encontro nacional sobre migração, IV. *Anais...* Rio de Janeiro, Abep. Disponível em: (<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/4EncNacSobreMigracao/ST2-3.pdf>)
- GONÇALVES, M. F. (2004). Novas configurações no desenvolvimento urbano paulista. *Revista Espaço & Debates*, n. 38. São Paulo, pp. 39-53.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Censo Demográfico 2000.
- KLINTOWITZ, D. (2009). Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Andradina para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Relatório. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis (mimeo).
- KOWARICK, L. (1980). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- KOWARIK, L.; ROLNIK, R. e SOMEKH, N. (1990). *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo/Editora Brasiliense.
- LEVY, M.; SANTORO, P. F. e CYMBALISTA, R. (2005). “Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária”. In: SANTORO, P. (org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Pólis.
- LIMA, R P. (2008) Limites da legislação e o (des)controle da expansão urbana: São Carlos 1857-1977. São Carlos, EdUFSCar.
- LUCCHESI, M. C. (2009). Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de São Carlos para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Relatório. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis (mimeo).
- MARICATO, E. (1979). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- _____. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec.

- MARQUES, E. (coord.) (2007). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap, no âmbito do Projeto PNUD BRA/00/019 – “Apoio à implementação do Programa Habitar Brasil-BID”.
- MARTINE, G. (1994). *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*. Brasília, IPEA.
- MATTOS, C. A. de (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, n. 212, nov-dec 2007, pp. 82-96.
- NAKANO, K. (2004). “O Plano Diretor e as áreas rurais”. In: SANTORO, P. e PINHEIRO, E. (orgs.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Pólis.
- NEGRI, B. (1996). *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, Unicamp.
- OJIMA, R. ((2007). Dimensões da urbanização dispersa e uma proposta metodológica para estudos comparativos. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. São Paulo, v. 24, n. 2, pp. 277-300.
- OLIVEIRA, F. (1972). A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 1, n. 2.
- POLUCHA, R. S. (2009). Ecoville: a segregação urbana planejada. XIII ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Florianópolis, Anpur, cd-rom.
- REIS, N. G. (2006). *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo, Via das Artes.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp.
- SAMPAIO, M. R. e LEMOS, C. (1978). *Habitação popular autoconstruída*. São Paulo, FAU-USP.
- SANTORO, P. (2009). Relatório de Avaliação Plano Diretor Participativo de Pereira Barreto para a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Relatório. São Paulo, IPPUR e Instituto Pólis (mimeo).
- SANTORO, P. F. e BONDUKI, N. G. (2009). O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano. XIII ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Florianópolis, Anpur, cd-rom.
- SANTORO, P. F. e CYMBALISTA, R. (2004). “Introdução a expressão gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, P. (org.). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo, Instituto Pólis.
- SANTORO, P. e PINHEIRO, E. (orgs.). (2004). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Pólis.
- SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. e NAKAHIMA, R. (2007). Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. São Paulo, v. 1, n. 31, pp. 92-102.
- SILVA, S. R. M. e PERES, R. B. (2009). Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do Estatuto da Cidade. XIII ENANPUR – ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Florianópolis, Anpur, cd-rom.
- SPAROVEK, G.; LEONELLI, G. e BARRETTO, A. (2004). “A linha imaginária”. In: SANTORO, P. e PINHEIRO, E. (orgs.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Pólis.

Texto recebido em 27/jan/2010
Texto aprovado em 11/abr/2010