

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR APÓS O ESTATUTO DA CIDADE

UM PANORAMA DE IMPLEMENTAÇÃO
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

RENATO CYMBALISTA
PAULA POLLINI
PATRÍCIA COBRA
PAULA SANTORO

RESUMO *O presente artigo discute o alcance da implementação do instrumento urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ou Solo Criado) pelos municípios brasileiros, tendo como base a “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” do IBGE, dos anos de 2001 e de 2005, e a contextualiza dentro do novo marco legal urbano, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.10.257/2001) e do processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores Participativos que ocorreram no início do século XXI nos municípios brasileiros. Por um lado, o artigo identifica um significativo aumento na recorrência do uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir nos municípios brasileiros após o Estatuto da Cidade, mas, por outro, aponta para uma relativa fragilidade na implementação do instrumento, principalmente em municípios com população menor.*

PALAVRAS - CHAVE *Outorga onerosa do direito de construir; solo criado; reforma urbana; instrumentos urbanísticos; Plano Diretor.*

INTRODUÇÃO

Têm sido muitas as transformações nos processos e instrumentos de regulação do território das cidades brasileiras nos últimos anos, e já foram abordadas pela literatura em trabalhos que tratam das diversas frentes abertas por novos princípios, diretrizes e instrumentos de gestão do território: a busca pela democratização do solo urbano, a incorporação de novos atores sociais nos processos e a idéia da efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade. (Rolnik e Cymbalista, 1997; Osório, 2002; Dallari e Ferraz, 2003; Fernandes e Alfonsin, 2003; Fernandes e Alfonsin, 2006; Bueno e Cymbalista, 2007).

As inovações na regulação do território significaram também novas maneiras de relacionamento entre o poder público e os promotores do mercado imobiliário, mediante a introdução da noção da separação entre os direitos de propriedade e os direitos construtivos, e a cobrança pela outorga onerosa do direito de construir (OODC) por parte do poder público municipal, tema deste artigo.

Longe de constituir temática consensual, trata-se de campo controverso. Furtado e Smolka (2005: 39) afirmam que “talvez a questão mais importante entre as várias que surgem na abordagem do tema da recuperação pelo setor público de mais-valias fundiárias originadas no processo de urbanização, no Brasil como na América Latina, seja a do

descompasso existente, e persistente, entre a teoria e as práticas envolvidas no tema”. Furtado et al (2006) destacam a precariedade das informações referentes ao acompanhamento da aplicação do instrumento, fato que é “provavelmente resultante da fraca inter-relação ainda existente entre as Secretarias de Urbanismo, que aplicam o instrumento, e da Fazenda, que em geral recolhem as contrapartidas”. Cymbalista e Santoro (2006b) mostram que historicamente existe maior potencial arrecadatório da OODC conforme as operações são negociadas caso-a-caso, desvinculadas de uma política urbana geral para o município. As experiências que buscam a inserção da OODC em uma política urbana de caráter mais global tendem a atingir menor sucesso arrecadatório. Wilderode (1997) alerta para os riscos de operações de venda de potencial construtivo desvinculada de propostas urbanísticas mais amplas que, no caso das operações interligadas em São Paulo, produziram significativos ganhos para o mercado imobiliário e aumento da segregação da população de baixa renda. Fix (2001), também voltada para o caso de São Paulo, desvela que grandes projetos que disponibilizam a venda de potenciais construtivos, como as operações urbanas, têm o potencial de agravar ainda mais as desigualdades intra-territoriais nas grandes cidades.

Todos esses alertas apontam para os riscos de ineficácia ou uso perverso da venda de potenciais construtivos. Por outro lado, a favor da aplicação do instrumento, pode-se argumentar que o reconhecimento da separação entre direitos de propriedade e direitos construtivos, conceitualmente embutidos na OODC, é conquista bastante relevante, quando efetivamente incluída em um processo de planejamento de maior alcance. Além disso, a implementação do instrumento em municípios onde não há atualmente interesse pela compra de potencial construtivo, a implementação de coeficientes de aproveitamento básicos e máximos via OODC pode ser importante, pois a política territorial pode antecipar os movimentos do mercado imobiliário. Isso significa possibilidades de efetivação futura do instrumento em situação mais favorável do que se consegue obter em municípios onde o mercado imobiliário já é muito ativo, onde podem surgir grandes resistências à implementação do instrumento, ou induzir a um modelo de aplicação da OODC que interessa apenas aos interesses do mercado, como é recorrente (Cymbalista e Santoro, 2006b: 26-7).

A NOVA REALIDADE PARA A APLICAÇÃO DA OODC: O ESTATUTO DA CIDADE, OS NOVOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E A MUNIC 2005

Em paralelo às primeiras experiências de aplicação da OODC em municípios brasileiros, na década de 1980, o movimento que lutou pela renovação do marco regulatório da política urbana refletiu também sobre a OODC. Os primeiros anos do século XXI foram de aceleração no ritmo e abrangência das transformações, principalmente com a aprovação do Estatuto da Cidade e da onda de Planos Diretores realizados por centenas de municípios brasileiros.

Tal processo precisa ainda ser corretamente dimensionado e avaliado, e já se iniciam os trabalhos nesse sentido. Há posicionamentos bastante céticos em relação ao conjunto dos processos (Villaça, 2005); há estudos que procuram apontar os desafios de implementação de instrumentos específicos (Denaldi e Bruno, 2007), problematizar os processos participativos (Souza, 2007), avaliar as possibilidades de os Planos se relacionarem com as formas como grupos étnicos produzem e ocupam o território (Nakano e Comaru, 2007),

analisar questões relacionadas ao andamento dos Planos Diretores no Legislativo Municipal (Bonduki, 2007) e no âmbito dos operadores do direito – Ministério Público e Poder Judiciário (Santoro, Cymbalista e Nakashima, 2007).

Muito recentemente, com a aprovação de Planos Diretores em mais de 1500 municípios, abrem-se possibilidades de estudos mais panorâmicos, que complementam e alimentam os estudos de caráter mais monográfico (Rolnik, Cymbalista e Nakano, no prelo). O presente artigo se insere nesta última vertente, e tem como objeto a identificação do grau de implementação da outorga onerosa do direito de construir nos Planos Diretores do início do século XXI. Decorre de pesquisa desenvolvida pelo Instituto Pólis em parceria com o Lincoln Institute of Land Policy (LILP), cuja temática tem sido estudada em uma série de trabalhos.¹ Trata-se de objeto de trabalho relevante, pois aponta para aspectos das relações que as administrações municipais vêm procurando travar com o mercado imobiliário, na perspectiva – em tese – de recuperar parte da valorização fundiária que decorre de investimentos públicos.

O Estatuto da Cidade (Lei n.10.257/2001) interferiu na regulação da implementação da OODC, buscando enfrentar os abusos das primeiras experiências, como as operações interligadas em São Paulo e no Rio de Janeiro.² Se no período anterior as experiências de aplicação da OODC caracterizaram-se pela diversidade de objetivos e procedimentos, após o Estatuto novos parâmetros procuravam homogeneizar a sua implementação para tentar evitar os efeitos perversos da aplicação das operações urbanas interligadas, revelados por estudos como aqueles mencionados acima.

Primeiramente, o Estatuto define que não só a OODC, mas todos os instrumentos de política urbana, devem seguir as diretrizes gerais da política urbana, como a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização (Art 2, Diretriz IX) e a recuperação dos investimentos do poder público que resultem na valorização dos imóveis urbanos (Art 2, Diretriz XI). Também é relevante a diretriz da “gestão democrática da cidade” (Art. 2, Diretriz II), que impede a implementação de políticas e instrumentos sem a dimensão participativa, o que incide também sobre a OODC. Tais diretrizes são relevantes, pois “qualquer ação ou omissão que contrarie as diretrizes gerais da política urbana nacional pode ser considerada como ilegalidade e, como tal, passível de questionamento judicial. É certo que qualquer ato ou norma a ela contrário pode ser invalidado. O poder público pode ser submetido a sanções, caso contrarie esses parâmetros” (Levy, Santoro e Cymbalista, 2007: 61-5). Nessa chave de leitura, grande parte das aplicações da OODC poderia ser considerada inconstitucional. Alfonsin (2006) considera que tais diretrizes devem obrigatoriamente orientar a concepção e implementação de instrumentos como as operações urbanas consorciadas, que envolvem também a OODC.

O Estatuto da Cidade estabelece que a OODC só poderá ser aplicada em um município se estiver prevista em um Plano Diretor, procurando combater, assim, as aplicações desvinculadas de uma política urbana mais geral para as cidades. O Plano Diretor poderá incluir o instrumento da OODC considerando sua adequação à realidade específica do Município, à infra-estrutura implantada, se há demanda, ou diante das previsões futuras de desenvolvimento local, e compatibilizar sua aplicação com a política urbana municipal como um todo, fixando índices construtivos mínimos, básicos e máximos para a cidade e evitando negociações caso-a-caso. Deverão ser fixadas em lei (no próprio Plano Diretor ou em lei específica) a forma de cálculo e o valor da contrapartida a ser quitado pelo beneficiário dos direitos de construir. Além disso, o Estatuto da Cidade define um rol de finalidades que deverão ser seguidas na aplicação dos recursos provenientes da OODC.

1 Projeto de pesquisa “The selling of Building rights in Brazilian municipalities” (contrato #LRC110606). Lincoln Institute of Land Policy/Instituto Pólis, dezembro de 2006 a maio 2007. Resultados anteriores nesse processo podem ser verificados em: Santoro (org.), 2005; Cymbalista, Santoro e Somekh (2005); Cymbalista e Santoro (2006); Levy, Santoro e Cymbalista (2007). Além dos resultados publicados, podemos mencionar os eventos de discussão pública do grupo “Gestão Social da Valorização da Terra (GESVAT)”, os seminários “Solo-criado: avaliação e perspectivas (Universidade Mackenzie, São Paulo, 2005) e “Política Fundiária Municipal e Gestão Social da Valorização da Terra” (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006).

2 Sobre essas experiências, ver: Wilderode (1997) e Cardoso et al (1997).

Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, começou a circular material de divulgação da lei e dos instrumentos por ele regulamentados, incluindo as novas formas de aplicação da OODC (Rolnik, 2002: 64-72). Em 2004 foi distribuído para todos os municípios brasileiros material que incluía a OODC como instrumento de indução do desenvolvimento urbano, que pode ser utilizado nos Planos Diretores (Rolnik, 2004:128-31). Um dos principais instrumentos de divulgação do Estatuto da Cidade, o Kit das Cidades, foi reconstruído e reeditado em 2005, com um foco específico para as potencialidades de recuperação das valorizações fundiárias (Instituto Pólis, 2005). E, decorrência desse trabalho, o Ministério das Cidades incluiu o item “gestão social da valorização da terra” em suas oficinas de capacitação, que foram realizadas por todo o país, veiculando a necessidade de inclusão nos Planos Diretores de instrumentos como a OODC, que promovem a separação dos direitos de propriedade e dos direitos construtivos, e podem recuperar valorizações fundiárias.

Em 2006 veio a público uma nova base de dados com informações sobre a existência da OODC nos municípios – a “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” (MUNIC) 2005 –, já incorporando o impacto do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores municipais sobre a aplicação da OODC. Trata-se de oportunidade de aprofundamento do mapeamento realizado sobre os dados de 2001, que ainda não haviam identificado as alterações pós-Estatuto da Cidade. Sobre tais elementos estruturou-se a pesquisa aqui apresentada.

A OODC NA PESQUISA MUNIC-IBGE

Cymbalista, Santoro e Somekh (2005) mostraram que existe uma fonte de dados em nível nacional que nos dá informação sobre a aplicação de instrumentos urbanísticos, a “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” (MUNIC), realizada anualmente pelo IBGE por meio de envio de questionário a técnicos de todos os municípios brasileiros (5564 até 31 de dezembro de 2005). No ano de 2001, a MUNIC apresentava uma pergunta específica sobre a aplicação da OODC pelos municípios, e 227 municípios declararam dispor desse instrumento. Tratava-se de dado bastante instigante, que merecia posteriores investigações e checagens, pois os debates e a literatura em torno da aplicação do instrumento apontavam para um universo bem mais restrito de aplicação da OODC. Os próprios autores mostraram-se reticentes em relação ao universo que a MUNIC apontava, e em consequência disso, foi levada adiante uma pesquisa que procurava checar tal informação e mapear a real extensão da aplicação da OODC nesses municípios.³ Tal pesquisa de fato identificou uma série de municípios que efetivamente dispunham da OODC em um universo algo maior do que a literatura havia mapeado anteriormente, mas, ao mesmo tempo, revelou uma imprecisão bastante grande nos dados da MUNIC em relação à OODC. Do conjunto de 227 municípios que declararam dispor do instrumento à MUNIC 2001, foram identificados apenas 56 que efetivamente o possuíam em 2006, ou seja, cinco anos após a coleta de informações (Cymbalista e Santoro, 2006a: 64). Por outro lado, a análise de um acervo de textos de Planos Diretores coletados para outras pesquisas identificou outros 19 municípios que dispunham do instrumento da legislação em 2006 e que não constavam da base de dados da MUNIC (Cymbalista e Santoro, 2006a: 14).⁴

Tal pesquisa identificou também a grande distância entre a simples existência da OODC no marco da regulação urbanística no município e sua efetiva implementação, conforme mostra a tabela abaixo, que agrega um total de 56 municípios identificados pela

³ Tratava-se do projeto de pesquisa “The experience of Brazilian municipalities with the “Solo Criado” instruments for selling of building rights”, coordenado por Renato Cymbalista e Paula Santoro, desenvolvido pelo Instituto Pólis em parceria com o LILP no ano de 2006.

⁴ Em cerca de 15% dos municípios contatados para a pesquisa não foi possível encontrar interlocutor qualificado, o que implica em certa imprecisão nos dados. Em grande parte, trata-se de Municípios com estrutura administrativa precária, o que nos leva à hipótese de que poucos deles devem efetivamente possuir a OODC em sua base legislativa.

lista da MUNIC 2001, e de 19 municípios identificados no acervo de Planos Diretores colaterados para outros estudos, que possuíam a OODC em sua legislação:

Tabela 1 – MUNIC 2001, checagem Instituto Pólis, 2005

Região	Total de municípios que afirmaram possuir a OODC	Que afirmaram aplicar a OODC	Que afirmaram ter obtido recursos com a OODC
Centro-Oeste	5	3	0
Nordeste	17	1	1
Norte	4	1	1
Sudeste	25	8	4
Sul	24	8	4
Total	75	19	10

Após a MUNIC 2001, até o ano de 2005 as pesquisas do IBGE não trouxeram dados sobre a aplicação da OODC. A pesquisa MUNIC 2005, levada a campo entre o final de 2005 e início de 2006, investigou os 5.564 municípios brasileiros e – por articulação entre o Ministério das Cidades e o IBGE – reuniu dados referentes ao grau de aplicação de instrumentos urbanísticos, como a outorga onerosa do direito de construir.

Reconhecendo a precariedade das versões anteriores da MUNIC referente aos instrumentos urbanísticos, o IBGE procurou melhorar a qualidade das informações coletadas levando em conta tanto a frente dos informantes quanto a frente dos coletores de informações. Em novembro de 2005 foi feito um treinamento centralizado com supervisores e técnicos de todas as unidades estaduais do IBGE, que repassaram as informações para os técnicos das cerca de 500 agências do IBGE no país. Os dados foram confrontados com os dados anteriores da MUNIC para identificação de possíveis inconsistências (IBGE, 2006: 22-3).

Em relação aos instrumentos urbanísticos, foi realizada uma parceria entre o Ministério das Cidades e o IBGE para construção de um questionário específico que desse conta das questões referentes à política urbana, habitacional e de transporte. Técnicos do Ministério das Cidades participaram de capacitações dos coletores de informações do IBGE em torno do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor e seus instrumentos, e também de capacitações do IBGE junto aos municípios pesquisados, insistindo na importância da MUNIC como principal instrumento de monitoramento da gestão municipal e destacando a importância da credibilidade das informações. Na seção destinada às políticas urbanas e habitacionais, o técnico responsável pelo preenchimento das informações precisava identificar-se, e também informar se era ele o responsável pela área no município. Tal procedimento tinha como objetivo obter informações mais confiáveis.⁵

Em relação à MUNIC do IBGE do ano de 2001, a MUNIC 2005 se diferencia daquela de 2001 pelo grau de aprofundamento do questionário aplicado, e pela ênfase dada à legislação urbanística e, principalmente, aos resultados numéricos obtidos. O Bloco 6 do questionário da MUNIC 2005 busca coletar um conjunto de leis básicas existentes nos municípios, como: Lei Orgânica Municipal; Lei de Parcelamento do Solo; Lei de Zoneamento (ou equivalente); e Código de Obras, identificando o ano e o número de cada uma delas na lei. Em seguida, questiona se o município possui leis específicas sobre os instrumentos de política urbana, entre eles a OODC.

Em relação à OODC, a MUNIC 2005 aponta 1.156 municípios que declararam dispor do instrumento, número muito superior aos 227 municípios arrolados pela MUNIC

⁵ Entrevista com Kazuo Nakano, responsável pela interface entre o Ministério das Cidades e o IBGE para a MUNIC 2005.

2001. Essa informação motivou a elaboração de uma nova pesquisa, pois despertou uma série de indagações: a nova onda de Planos Diretores (ainda não identificada pela MUNIC 2001) teria significado a implementação da OODC em tantos municípios? Nos municípios que regulamentaram a OODC pelos novos Planos Diretores, as diretrizes e normas do Estatuto da Cidade estariam sendo cumpridas? A nova metodologia de captação de informações sobre os instrumentos urbanísticos utilizada na MUNIC 2005 teria significado uma melhora na qualidade das informações, em relação à tão imprecisa MUNIC 2001? Procurando responder tais perguntas, procedemos à checagem daqueles dados.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Na pesquisa que checou o grau de implementação da OODC dentre os municípios que declararam dispor do instrumento à MUNIC 2001 foi estabelecido contato com todos os 227 municípios que dispunham da OODC segundo aquela base de dados. Um dos problemas identificados foi a dificuldade de acesso a muitos municípios, e conforme citado acima, em cerca de 15% dos municípios pesquisados anteriormente não foi possível obter retorno. Tal taxa de insucesso não é muito alta, mas provoca distorções no resultado da pesquisa – pois a tendência é que estes sejam municípios com corpo técnico mais precário –, o que resultou em um conjunto mais representativo de informações sobre municípios com administrações mais bem estruturadas. Na pesquisa em torno da MUNIC 2005, a estratégia foi distinta. Conforme metodologia construída em parceria com o LILP, foi selecionada uma amostra sorteada de 30 municípios⁶ dentro do universo apontado pela MUNIC 2005 como dispondo da OODC. A pesquisa anterior identificou que municípios com população abaixo de 50.000 habitantes raramente dispunham de capacidade ou de interesse para a implementação da OODC. Dessa forma, resolvemos concentrar os esforços da pesquisa na faixa superior a 50.000 habitantes, o que correspondia a 241 dentre os 1156 municípios que declararam à MUNIC 2005 possuírem a OODC. A tabela abaixo mostra que é nos municípios com maiores populações onde se concentra a recorrência da OODC.

6 A amostra de 30 municípios representa 12,4% dos municípios acima de 50 mil habitantes que responderam possuir o instrumento do “solo criado”, e foi definida de acordo com os recursos e o tempo disponível para a realização da pesquisa.

Tabela 2 – Municípios que disseram possuir o instrumento “solo criado” frente ao total de municípios por faixa de população, MUNIC 2005

MUNIC 2005 – BLOCO 06 – Legislação e Instrumentos de Planejamento Municipal			
Questão 12.2 – O município possui lei específica sobre o instrumento de política urbana do “solo criado”?			
Faixa de população	Municípios (total)	Municípios que responderam SIM (total)	Municípios que responderam SIM (% em relação ao total nesta faixa de população)
Mais de 500.000	36	23	63,90
De 100.001 a 500.000 hab.	220	91	41,30
De 50.001 a 100.000 hab.	313	127	40,50
De 20.001 a 50.000 hab.	1.026	288	28,00
De 10.001 a 20.000 hab.	1.297	244	18,80
De 5.001 a 10.000 hab.	1.310	216	16,50
Até 5.000 hab.	1.362	167	12,20
Total	5.564	1.156	20,80

A partir deste recorte, considerando os 241 municípios, utilizamos uma metodologia de sorteio aleatório dentre os municípios com população acima de 50 mil habitantes (o critério de seleção seguiu duas etapas: pela faixa populacional, excluindo-se os municípios com população abaixo de 50 mil habitantes e, em seguida, dentro dessa faixa populacional, sorteados de maneira aleatória por computador). Mesmo mediante seguidas tentativas, não foi possível fazer contato com interlocutor qualificado em dois municípios da lista inicial: Vilhena (63.947 habitantes, em Roraima) e Jequié (148.724 habitantes, na Bahia). Nesses dois casos, o sorteio foi refeito e dois novos municípios foram incluídos, Santos-SP e Alagoinhas-BA. A lista final de municípios que compuseram a amostra é a que segue:

Tabela 3 – Municípios pesquisados (sorteio Instituto Pólis 2007)

Cod. IBGE	Região	Estado	Município	População (hab.)	Possuía OODC MUNIC 2005?	Possuía OODC MUNIC 2001?
290070	Nordeste	BA	Alagoinhas	138.366	Sim	Não
430060	Sul	RS	Alvorada	210.233	Sim	Sim
520110	Centro-Oeste	GO	Anápolis	313.412	Sim	Não
170210	Norte	TO	Araguaína	127.521	Sim	Não
330040	Sudeste	RJ	Barra Mansa	175.328	Sim	Sim
350610	Sudeste	SP	Bebedouro	79.233	Sim	Não
420420	Sul	SC	Chapecó	169.256	Sim	Não
311860	Sudeste	MG	Contagem	593.419	Sim	Sim
291072	Nordeste	BA	Eunápolis	92.625	Sim	Sim
351550	Sudeste	SP	Fernandópolis	65.095	Sim	Não
312770	Sudeste	MG	Gov. Valadares	257.535	Sim	Não
291480	Nordeste	BA	Itabuna	203.816	Sim	Não
210540	Nordeste	MA	Itapecuru Mirim	51.168	Sim	Não
250750	Nordeste	PB	João Pessoa	660.798	Sim	Sim
240800	Nordeste	RN	Mossoró	227.357	Sim	Não
330330	Sudeste	RJ	Niterói	474.046	Sim	Não
314700	Sudeste	MG	Paracatu	83.011	Sim	Não
411840	Sul	PR	Paranavaí	78.693	Sim	Sim
353650	Sudeste	SP	Paulínia	60.486	Sim	Não
510704	Centro-Oeste	MT	Primavera do Leste	56.982	Sim	Não
231130	Nordeste	CE	Quixadá	74.793	Sim	Sim
510760	Centro-Oeste	MT	Rondonópolis	166.830	Sim	Não
150680	Norte	PA	Santarém	274.012	Sim	Não
431740	Sul	RS	Santiago	51.692	Sim	Não
354780	Sudeste	SP	Santo André	669.592	Sim	Não
354850	Sudeste	SP	Santos	418.316	Sim	Sim
431870	Sul	RS	São Leopoldo	209.611	Sim	Sim
330520	Sudeste	RJ	São Pedro da Aldeia	76.414	Sim	Não
355250	Sudeste	SP	Suzano	272.452	Sim	Não
355620	Sudeste	SP	Valinhos	92.425	Sim	Não

Fonte: MUNIC 2005.

Conforme mostra a tabela anterior, a distribuição geográfica dos municípios sorteados é bastante ampla e sua população muito variada, cobrindo de forma abrangente a diversidade de realidades urbanísticas do país. Para uma melhor aproximação com os municípios sorteados, primeiramente foi realizado um levantamento da legislação existente e uma breve análise de seus conteúdos.

O primeiro contato, via Internet, permitiu coletar informações referentes aos Planos Diretores vigentes de cerca de metade dos municípios. Em seguida, entramos em contato com as prefeituras dos municípios restantes para a obtenção de informações quanto ao Plano Diretor e legislação específica de OODC. Nos municípios em que se constatou a presença do instrumento da OODC nos Planos Diretores vigentes, foi realizado contato telefônico para identificar detalhes sobre a experiência de sua aplicação da OODC.

RESULTADOS DA PESQUISA

A CONSISTÊNCIA DA MUNIC 2005

A checagem dos dados da MUNIC 2005 revelou que, dos 30 municípios sorteados e pesquisados, 19 deles (63%) efetivamente possuíam a OODC em sua legislação em meados de 2007: Santo André-SP, João Pessoa-PB, Contagem-MG, Niterói-RJ, Santos-SP, Anápolis-GO, Suzano-SP, Mossoró-RN, Alvorada-RS, São Leopoldo-RS, Barra Mansa-RJ, Chapecó-SC, Rondonópolis-MT, Araguaína-TO, Bebedouro-SP, São Pedro da Aldeia-RJ, Fernandópolis-SP, Santiago-RS e Itapecuru Mirim-MA.

Os outros 11 municípios (37%) revelaram não dispor da regulamentação da OODC: Santarém-PA, Governador Valadares-MG, Itabuna-BA, Alagoinhas-BA, Eunápolis-BA, Valinhos-SP, Paracatu-MG, Paranaíba-PR, Quixadá-CE, Paulínia-SP e Primavera do Leste-MT. Ainda que seja um número relativamente alto, trata-se claramente de uma melhora na qualidade das informações em relação à MUNIC 2001, em que as informações sobre a OODC foram procedentes em apenas 25 a 30% dos municípios, indicando que o esforço do IBGE em melhorar a qualidade das informações da MUNIC vem sendo bem-sucedido.

Por outro lado, é importante mencionar que a MUNIC 2005 foi aplicada em um momento em que uma série de municípios estava ainda fazendo seus Planos Diretores, e é possível que as informações tenham sido dadas não com base em leis existentes, mas em propostas de implementação da OODC constantes de Projetos de Lei ou de propostas preliminares de Planos Diretores. Mossoró-RN, Rondonópolis-MT, Bebedouro-SP, Fernandópolis-SP, Santiago-RS e Itapecuru Mirim-MA foram municípios que aprovaram seus Planos Diretores implementando pela primeira vez a OODC entre setembro e dezembro de 2006, ou seja, após a conclusão da coleta de dados da MUNIC 2005 em abril de 2006 (IBGE, 2006: 21). Vale ressaltar também que eventualmente as informações foram dadas à MUNIC com base em perspectivas futuras de implementação do instrumento.

Da mesma forma, alguns municípios encontravam-se ainda em processo de elaboração de seus Planos Diretores no período de coleta de dados da pesquisa (dezembro de 2006 a abril de 2007), assim, pode ter ocorrido a implementação da OODC em alguns deles. É o caso de Itabuna-BA, Primavera do Leste-MT e Santarém-PA. O município de Suzano-SP havia incorporado a OODC na sua legislação por meio de um Plano Diretor aprovado em 2004, mas este estava em processo de revisão no primeiro semestre de 2007. O processo indicava que a OODC seria mantida na legislação municipal, com algumas al-

terações em relação aos índices adotados em 2004. Tais informações indicam a necessidade de uma atualização da pesquisa.

APLICAÇÃO DA OODC NOS MUNICÍPIOS

A pesquisa na Internet, a coleta, leitura e análise da legislação e as entrevistas com interlocutores qualificados nos municípios nos permitiram obter informações bastante precisas sobre o grau de implementação da OODC nos municípios pesquisados. Conforme apontado acima, 19 dentre os 30 municípios selecionados efetivamente dispunham da OODC em meados de 2007.

Sete dos 19 municípios que dispunham da OODC – João Pessoa, Santos, Contagem, Alvorada, Santo André, Barra Mansa e Niterói – já contavam com o instrumento em seu arcabouço regulatório antes da aprovação do Estatuto da Cidade (2001), e a revisão dos Planos reiterou o instrumento. Os demais 12 municípios incluíram o instrumento em seus novos Planos Diretores após 2001. No município de Suzano-SP, a OODC é prevista na lei de seu Plano Diretor de 2004. No entanto, em 2007 o Plano estava em processo de revisão.

A inclusão do instrumento no Estatuto da Cidade e nos conteúdos da campanha do Plano Diretor Participativo, ao que parece, apresentou resultados positivos no que diz respeito à presença do instrumento de legislação urbanística municipal. Em uma perspectiva otimista, isso pode indicar um avanço no debate sobre a noção de que existe uma separação entre direitos de propriedade e direitos construtivos, e a conscientização de que o tratamento do direito construtivo é um bem coletivo cuja gestão cabe ao poder público municipal. Por outro lado, tal presença pode decorrer de outros processos que não um debate aprofundado em âmbito local: de simples e automáticas repetições dos termos do Estatuto; da influência de consultores externos imprimindo aos municípios suas próprias visões sobre os instrumentos urbanísticos, sem relação com a sua pertinência para as realidades locais. A presença da OODC pode até mesmo atender às demandas do mercado imobiliário por potencial construtivo adicional, dependendo da forma como é introduzida. Uma avaliação conclusiva sobre o significativo aumento da recorrência do instrumento após os Planos Diretores, apontado tanto pela MUNIC quanto pela pesquisa de checagem, só é possível com estudos mais aprofundados sobre cada uma das experiências, à maneira como foi feita em Furtado et al (2007).

Para além da simples presença do instrumento, a checagem dos dados da MUNIC 2005 buscou identificar em que medida os municípios aplicam efetivamente o instrumento – pois se sabe que é grande a distância entre a simples presença da OODC na legislação urbanística e sua efetiva aplicação. Nesse aspecto, do total de 19 municípios que contavam com a OODC em seu arcabouço regulatório, apenas seis já haviam aplicado o instrumento (Tabela 4).

Tabela 4 – Aplicação do instrumento da OODC (MUNIC 2005, checagem Instituto Pólis, 2007)

Município	Ano em que a OODC surge na legislação municipal	OODC consta do Plano Diretor Participativo?(ano)	OODC já foi aplicada?
João Pessoa-PB	1992	Não foi feita revisão	Sim
Barra Mansa-RJ	1992	Sim (2006)	Não
Niterói-RJ	1992	Sim (2004)	Sim
Contagem-MG	1995	Sim (2006)	Sim
Santo André-SP	1995	Sim (2004)	Sim
Santos-SP	1998	Não foi feita revisão	Sim
Alvorada-RS	2000	Sim (2004)	Sim
Chapecó-RS	2004	Sim (2004)	Não
Suzano-SP	2004	Sim (2004)*	Não
Araguaína-TO	2005	Sim (2005)	Não
São Pedro da Aldeia-RJ	2005	Sim (2005)	Não
Bebedouro-SP	2006	Sim (2006)	Não
Anápolis-GO	2006	Sim (2006)	Não
Itapecuru Mirim-MA	2006	Sim (2006)	Não
Mossoró-RN	2006	Sim (2006)	Não
Rondonópolis-MT	2006	Sim (2006)	Não
Santiago-RS	2006	Sim (2006)	Não
São Leopoldo-RS	2006	Sim (2006)	Não
Fernandópolis-SP	2006	Sim (2006)	Não

* Em Suzano-SP, o Plano Diretor de 2004 estava em processo de nova revisão em 2007.

Para além da simples presença do instrumento, era também necessário conhecer as maneiras como ele vem sendo implementado nos municípios. Pelos contatos realizados, percebemos que em muitos casos persiste a costumeira distância entre a intenção de aplicação do instrumento e sua real implementação pelos municípios.

Em meados de 2007, todos os municípios que haviam instituído a OODC por meio dos recentes Planos Diretores ainda não tinham iniciado a sua aplicação da OODC. Os seis municípios que já aplicaram a OODC são aqueles que já contavam com o instrumento em sua legislação antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Devemos levar em conta que os novos Planos Diretores haviam sido aprovados apenas muito recentemente e, em muitos casos, não houve tempo hábil para a elaboração de leis complementares, entre elas a que regulamenta a OODC. Por outro lado, percebemos também que em uma série de municípios, mesmo alguns meses após a aprovação do PD na Câmara, sequer haviam sido realizados debates em torno da elaboração de leis específicas, indicando para uma possível falta de regulamentação do instrumento.

Ainda levando em conta que vários municípios possuem o instrumento há muito pouco tempo, fizemos um esforço de avançar nossa análise sobre a aplicabilidade da OODC. Classificamos os municípios pesquisados em quatro categorias, que vão de 0 (não possui o instrumento) a 4 (já aplica o instrumento), segundo os seguintes critérios:

Tabela 5 – Grau de aplicabilidade do instrumento da OODC (MUNIC 2005, checagem Instituto Pólis, 2007)

NOTA	Grau de aplicabilidade do instrumento da OODC nos municípios)
0	Não possui o instrumento.
1	Apenas menciona o instrumento no PD.
2	Tem o instrumento detalhado no PD, mas falta completar a regulamentação em lei específica, que ainda não foi realizada.
3	Possui toda a regulamentação necessária para a aplicação da OODC, mas ainda não aplicou.
4	Já aplicou a OODC.

Usando tais critérios, chegamos à seguinte classificação:

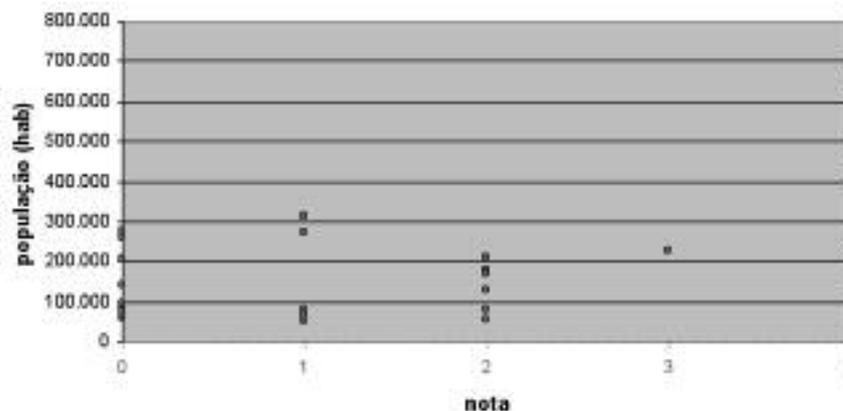
Tabela 6 – Metodologia de análise Instituto Pólis, 2007

Município	NOTA	População (hab.)
Primavera do Leste	0	56.982
Paulínia	0	60.486
Quixadá	0	74.793
Paranavaí	0	78.693
Paracatu	0	83.011
Valinhos	0	92.425
Eunápolis	0	92.625
Alagoinhas	0	138.366
Itabuna	0	203.816
Governador Valadares	0	257.535
Santarém	0	274.012
Itapecuru Mirim	1	51.168
Fernandópolis	1	65.095
São Pedro da Aldeia	1	76.414
Suzano	1	272.452
Anápolis	1	313.412
Santiago	2	51.692
Bebedouro	2	79.233
Araguaína	2	127.521
Chapecó	2	169.256
Barra Mansa	2	175.328
São Leopoldo	2	209.611
Rondonópolis	3	166.830
Mossoró	3	227.357
Alvorada	4	210.233
Santos	4	418.316
Niterói	4	474.046
Contagem	4	593.419
João Pessoa	4	660.798
Santo André	4	669.592

De posse dessa classificação, algumas correlações puderam ser feitas. Aquela que parece ser mais evidente é a relação entre a população dos municípios e a efetiva implementação da OODC. Todos os cinco municípios da amostragem com população acima de

400.000 habitantes em 2005 (João Pessoa-PB, Santos-SP, Niterói-RJ, Contagem-MG, Santo André-SP) já vinham aplicando o instrumento e obtendo contrapartidas com ele. Por outro lado, à exceção de Alvorada-RS (210 mil habitantes em 2005; já aplica a OODC) e Mossoró-RN (possui toda a regulamentação necessária, mas não aplica a OODC), nenhum dos municípios com população abaixo de 400.000 habitantes ultrapassava o nível 3, o que significa que sua base regulatória estava incompleta para a aplicação da OODC (Gráfico 1).

Gráfico 1 – População dos 30 municípios pesquisados por nota de aplicabilidade do instrumento da OODC (metodologia de análise Instituto Pólis, 2007)



Outra observação que podemos retirar da classificação – como era de se esperar – refere-se à correlação bastante próxima entre um maior tempo de vigência do instrumento e um maior grau de aplicabilidade do instrumento, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 7 – Metodologia de análise Instituto Pólis, 2007

Município	Ano em que a OODC surge na legislação municipal	NOTA
Anápolis-GO	2006	1
Bebedouro-SP	2006	2
Fernandópolis-SP	2006	1
Itapecuru Mirim-MA	2006	1
Mossoró-RN	2006	3
Rondonópolis-MT	2006	2
Santiago-RS	2006	2
São Leopoldo-RS	2006	2
Araguaína-TO	2005	2
São Pedro da Aldeia-RJ	2005	1
Chapecó-RS	2004	2
Suzano-SP	2004	1
Alvorada-RS	2000	4
Santos-SP	1998	4
Contagem-MG	1995	4
Santo André-SP	1995	4
Barra Mansa-RJ	1992	2
João Pessoa-PB	1992	4
Niterói-RJ	1992	4

A amostra aponta para a pertinência de pesquisas futuras que analisem especificamente a realidade dos municípios costeiros, nos quais há a tendência a produzir grandes valorizações imobiliárias nos imóveis situados perto da orla marinha. Ainda que a amostragem seja bastante reduzida, é digno de nota que três dos quatro municípios situados na costa (Santos-SP, Niterói-RJ e João Pessoa-PB) já vêm aplicando o instrumento. O quarto município, São Pedro da Aldeia-RJ, apenas menciona a OODC em sua legislação.

Em relação à distribuição geográfica dos municípios no território nacional, verifica-se a predominância de municípios que já aplicam a OODC na região Sudeste, na qual geralmente se observa um mercado imobiliário mais dinâmico. Cabe destacar que, dentro da amostragem, a região Sudeste é a que teve o maior número de municípios escolhidos.

Tabela 8 – Nota por Região do País (Metodologia de análise Instituto Pólis, 2007)

Nota	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
0	1	4	1	4	1
1	0	1	1	3	0
2	1	0	0	2	3
3	0	1	1	0	0
4	0	1	0	4	1
Total	2	7	3	13	5

Outra das vertentes de investigação desta pesquisa refere-se ao grau de adequação da regulamentação que vem sendo feita ao Estatuto da Cidade, que detalhamos a seguir.

ADEQUAÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE

Conforme colocado acima, o Estatuto da Cidade (Lei n.10.257, de 2001) normatiza vários aspectos da implementação da OODC: inclui o instrumento da OODC no Artigo 42 que estabelece o conteúdo mínimo do Plano Diretor; estabelece o requisito dos índices construtivos mínimos, básicos e máximos para toda zona urbana ou áreas específicas, considerando a proporcionalidade entre infra-estrutura existente e aumento de densidade; requer a fixação, por lei específica, da forma de cálculo da contrapartida a ser dada pelo empreendedor; define um rol de finalidades que deverão ser seguidas na aplicação dos recursos provenientes da OODC; define que os recursos provenientes da OODC devem ser direcionados a um fundo democraticamente gerido. Construimos, assim, a Tabela 9 para sistematizar as informações a respeito dessa adequação ou não para os 19 municípios que incluem a OODC em seus Planos Diretores (ver tabela na íntegra no Anexo 1).

Uma primeira aproximação refere-se à publicidade das informações, que consideramos essencial para atender as Diretrizes II e III do Art. 40 do Estatuto da Cidade.⁷ O indicador utilizado foi a disponibilidade do Plano Diretor na Internet. Dos 19 municípios, 16 efetivamente disponibilizavam os textos dos Planos na Internet no início de 2007. Os municípios de Itapecuru Mirim, Araguaiana e Anápolis não faziam essa disponibilização.

Em relação à delimitação de perímetros para a aplicação do instrumento,⁸ a leitura dos planos diretores revela que dos 19 municípios, 16 delimitam o perímetro de aplicação; dos outros três, um deles remete para lei específica e os outros dois não mencionam nada.

7 “No Processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

8 Nos termos do art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade, em que caso o Plano Diretor determine a aplicação dos instrumentos – direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir –, estes só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor.

Em relação à definição de coeficientes de aproveitamento máximos, passíveis de cobrança de OODC, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área, foram definidos em 12 Planos dos 19 casos estudados. Os outros quatro não regulamentam quais são os coeficientes máximos, remetendo a lei específica ou para a revisão de toda a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Os Planos Diretores de 16 dos municípios definem para onde irão os recursos provenientes da aplicação do instrumento, seguindo as orientações do Art. 31 do Estatuto da Cidade.⁹ Deste conjunto de 16 municípios, 13 instituem que os recursos serão direcionados a um Fundo específico de desenvolvimento urbano, e em 11 municípios, o Fundo será regido por um Conselho de desenvolvimento urbano da cidade; os outros três definem que os recursos do Fundo serão regidos pela própria prefeitura municipal. Alguns deles priorizam uma destinação específica – como a Habitação de Interesse Social, no caso do Plano Diretor de Bebedouro-SP.

Alguns municípios detalham no Plano Diretor a fórmula de cálculo das contrapartidas, os casos de isenção e as contrapartidas do beneficiário para aplicar de fato o instrumento da OODC.¹⁰ Santo André, João Pessoa, Contagem, Niterói, Santos, Anápolis, Mossoró, Alvorada e São Pedro da Aldeia. Os demais dez Planos remetem a definição destes condicionantes a uma lei específica.

Utilizando o mesmo procedimento de atribuir “notas” à regulamentação da OODC nos Planos Diretores, construímos um sistema de pontuação para os municípios. O município recebe um ponto para cada um dos seguintes quesitos: disponibilidade do Plano na Internet; delimitação de perímetros de aplicação do instrumento; definição de coeficientes de aproveitamento básico e máximo; detalhamento da fórmula de cálculo; definição das contrapartidas dos beneficiários; os casos de isenção; destinação do recurso; destinação para um Fundo; gestão dos recursos por um Conselho Gestor. Quanto maior a pontuação, maior a adequação ao Estatuto da Cidade (Tabela 9).

Tabela 9 – Adequação ao Estatuto da Cidade (Tabulação Instituto Pólis, 2007)

Município	Pontuação	%
João Pessoa	9	100
Mossoró	9	100
Niterói	9	100
Santo André	9	100
Alvorada	8	89
Contagem	8	89
Santos	8	89
São Leopoldo	8	89
Bebedouro	6	67
Chapecó	6	67
Anápolis	5	56
Araguaína	5	56
Barra Mansa	5	56
Rondonópolis	5	56
São Pedro da Aldeia	5	56
Suzano	5	56
Santiago	4	44
Fernandópolis	2	22
Itapecuru Mirim	2	22

9 “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; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico” (Lei n.10.257, de 2001).

10 “Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III – a contrapartida do beneficiário.” (Lei n.10.257, de 2001).

A análise conclui que, em grande medida, as prerrogativas do Estatuto da Cidade para a OODC são cumpridas nos Planos Diretores, do ponto de vista formal. É importante ressaltar que apenas estudos de caso mais aprofundados podem identificar se as diretrizes dos Planos Diretores e do Estatuto estão sendo efetivamente cumpridas – não descartamos repetições automáticas da redação do Estatuto; enquadramento formal ao Estatuto, que oculta favorecimentos às forças do mercado imobiliário; e interferência de consultores externos que não se relacionam com a realidade dos municípios. Ainda assim, o fato de o Estatuto da Cidade ter sido considerado um parâmetro para o desenho do instrumento nos municípios revela, ao menos, conhecimento do Estatuto e reconhecimento (em algum nível) da necessidade de se enquadrar a ele.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela pesquisa realizada, podemos identificar uma série de elementos que mostram que o debate em torno da OODC vem se redirecionando nos últimos anos, principalmente após a aprovação do Estatuto da Cidade. Em relação à versão de 2001, a MUNIC 2005 revela-se um instrumento bem mais eficiente de mapeamento da existência de instrumentos urbanísticos em geral e da OODC em particular. Se levarmos em conta que 1156 municípios declararam à MUNIC 2005 disporem da OODC, é de se esperar que seja bastante significativo o novo universo de municípios que vêm propondo a OODC em sua legislação. Pesquisas futuras podem propor a replicação da metodologia sobre um universo mais abrangente.

Pelo que indica a amostra, aumentou significativamente o número de municípios que levaram em conta a existência da OODC na recente reformulação da legislação urbanística municipal. Isso pode indicar um avanço no debate sobre a noção de que existe uma separação entre direitos de propriedade e direitos construtivos. Por outro lado, a presença do instrumento na legislação pode decorrer de outros processos que não um debate aprofundado em nível local: de simples e automáticas repetições dos termos do Estatuto e da influência de consultores externos imprimindo aos municípios suas próprias visões sobre os instrumentos urbanísticos. A presença da OODC na legislação local pode até mesmo refletir atendimento de demandas do mercado imobiliário.

Em comparação com experiências esparsas e desvinculadas da política urbana local, as propostas mais recentes vêm vinculadas aos Planos Diretores, e podem indicar a perspectiva da inserção do instrumento em políticas mais gerais de regulação urbanística. De uma forma geral, as determinações do Estatuto da Cidade foram levadas em conta para a formulação do instrumento pelos municípios.

Ainda que uma série de municípios de menor população venha experimentando a OODC, percebemos que a sua implementação tem se dado de forma mais significativa nos mais populosos. Tal informação pode significar que o instrumento só é efetivamente relevante em situações de mercado imobiliário mais ativo e dinâmico. Por outro lado, talvez esteja sendo perdida a possibilidade de aplicação preventiva do instrumento – ou seja, perda da chance de antecipação em relação ao dinamismo do mercado imobiliário, resultando em dificuldades de ganhos coletivos futuros.

Como a maior parte dos Planos Diretores é muito recente, serão necessários ainda mais alguns anos de acompanhamento para identificarmos efetivamente o grau de implementação da OODC e seus impactos sobre as cidades brasileiras. Um

Renato Cymbalista é arquiteto urbanista, doutor em Estruturas Ambientais Urbanas pela FAU-USP, coordenador do núcleo de urbanismo do Instituto Pólis. E-mail: renato@polis.org.br

Paula Pollini é arquiteta urbanista, integrante do núcleo de urbanismo e da Escola da Cidadania do Instituto Pólis. E-mail: urbanismo@polis.org.br

Patrícia Cobra é arquiteta urbanista, integrante do núcleo de urbanismo do Instituto Pólis. E-mail: pcobra@polis.org.br

Paula Santoro é arquiteta urbanista, mestre em Estruturas Ambientais Urbanas pela FAU-USP (2004) e integrante do núcleo de urbanismo do Instituto Pólis. E-mail: paula@polis.org.br

Artigo recebido em dezembro de 2007 e aprovado para publicação em outubro de 2008.

dos aspectos que poderá ser investigado em futuros trabalhos é o grau de transparência e de gestão democrática do instrumento, já que na maior parte dos municípios, juntamente com a OODC, vem sendo novamente proposto sistemas de planejamento com fundos e conselhos específicos e a participação dos diferentes segmentos da população.

A pesquisa não se propôs como conclusiva em relação à real eficácia do instrumento, tampouco como partidária irrestrita de sua aplicação. Resume-se a apontar mudanças recentes no arcabouço da legislação urbanística dos municípios, abrindo caminho para futuras avaliações. Sem a pretensão de avaliar ou legitimar qualquer experiência de regulamentação ou aplicação da OODC, acreditamos ter avançado na identificação de uma expansão do universo de municípios que se relacionaram com a OODC, contribuindo para apoiar futuros estudos, monográficos ou não, sobre esse tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSIN, B. M. Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (orgs.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 301-18.
- BALTRUSIS, N. "Plano Diretor de Diadema, 2001: uma breve avaliação. In: BUENO, L.; CYMBALISTA, R. *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUCCAMP, 2007.
- BASSUL, J.R. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005.
- CYMBALISTA, R.; SANTORO, P.; SOMEKH, N. Solo criado: balanço e perspectivas – texto base. *Anais do seminário "Solo criado: balanço e perspectivas"*. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy/Universidade Mackenzie/Instituto Pólis, outubro de 2005 (CD Rom).
- CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. The experience of Brazilian Municipalities with the "Solo Criado" instruments for selling of building rights. *Relatório de pesquisa, Lincoln Institute of Land Policy/Instituto Pólis*, 2006, mimeo (CYMBALISTA e SANTORO, 2006a).
- CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. A outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: CYMBALISTA, R. (coord.). *Política fundiária municipal e gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy/Fundação Getúlio Vargas, 2006 (CD Rom) (CYMBALISTA e SANTORO, 2006b).
- DALLARI, A.; FERRAZ, S. (org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal n. 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DENALDI, R.; BRUNO FILHO, F.G. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; aplicação do instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade. *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*, Belém, 2007 (CD Rom).
- FERNANDES, E.; ALFONSIN, B.M. (orgs.). *A Lei e a Ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- _____. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FIX, M. *Parceiros da exclusão: Duas Histórias da Construção de uma "Nova Cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

FURTADO, F.; REZENDE, V.L.F.M.; OLIVEIRA, M.T.C.; JORGENSEN, P.; BACCELLAR, I. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais*. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. Integração sul-americana, fronteiras e desenvolvimento urbano e regional. Belém: ANPUR - UFPA, 2007 (CD Rom).

IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2005 (MUNIC 2005)*. Brasília: IBGE, 2006.

INSTITUTO PÓLIS. *Kit das Cidades* (2a edição, revista e ampliada). São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy/ILDES/Caixa Econômica Federal/CONFEA/Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2005.

LEVY, M.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. *Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária*. In: BUENO, L.; CYMBALISTA, R. *Planos Diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUCCAMP, 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Pesquisa Plano Diretor 2007*, parceria entre o Ministério das Cidades e o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, www.cidades.gov.br.

MOREIRA, M.; AZEVEDO NETTO, D.T.; DE AMBROSIS, C. *Política urbana, plano diretor e instrumentos urbanísticos*. In: MOREIRA, M. (org.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: CEPAM, 2001, pp. 437-84.

NAKANO, A.K.; COMARU, F. de A. *São Gabriel da Cachoeira: o planejamento e a gestão territorial em um município indígena da Amazônia*. *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*, Belém, 2007 (CD Rom).

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão da moradia nos Planos Diretores participativos*. In: MORAIS, M. da P. (org.). *Política habitacional e assentamentos informais*. Brasília: IPEA (no prelo).

SANTORO, P.F.; CYMBALISTA, R.; NAKASHIMA, R. *Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos*. *Fórum de direito urbano e ambiental*. Ano 6, n. 31-janeiro/fevereiro de 2007, pp. 92-103.

SOUZA, A. M. G.; TEIXEIRA, A. N.; ESPÍRITO SANTO, M.T.G. *O desafio da regulamentação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social*. *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*, Belém, 2007 (CD Rom).

SOUZA, C. V. C. *Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores*. In: BUENO, L. M.; CYMBALISTA, R. (orgs.). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUC Campinas, 2007.

OSÓRIO, L.M. (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.

ROLNIK, R. (coord.). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados/Instituto Pólis/Caixa Econômica Federal, 2002.

_____. (coord.) *Plano Diretor: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2004.

SANTORO, P. (org.). *Gestão social da valorização da terra*. *Cadernos Pólis 9*. São Paulo, Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

SOUZA, C. V. C. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. In: BUENO, L. M.; CYMBALISTA, R. (orgs.). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUC Campinas, 2007.

VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor, 2005. Disponível em versão eletrônica na página do pesquisador na Internet: www.usp.br/fau/galeria/paginas/index.html.

WILDERODE, D. Operações Interligadas: Engessando a Perna de Pau. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (orgs.). *Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Instituto Pólis, 1997, pp. 43-55.

A B S T R A C T *The article discusses the implementation of the instrument of the selling of building rights (Outorga Onerosa do Direito de Construir) in Brazilian municipalities, based on data from IBGE (Brazilian agency for statistics), and in the context of the new urban regulation, The “Estatuto da Cidade” – Federal Law 10.257/2001 – and under the recent wave of municipal master plans, that were mandatory for Brazilian municipalities with population over 20.000 inhabitants, due to be enforced until October 2006. The article identifies a significant increase in the presence of the instrument of the selling of building rights in Brazilian municipalities, but on the other hand points to difficulties in the real implementation of the instrument, mostly in municipalities with smaller population.*

K E Y W O R D S *The selling of building rights; urban reform; land regulation; master plan.*

ANEXO

Tabela síntese das informações – Adequação dos Planos Diretores dos 30 municípios do Estatuto da Cidade

Município	Plano Diretor em vigor	Elaborou ou revisou seu PD até out/2006?	A legislação está disponibilizada na Internet?	Presença do instrumento OODC?	Estabelece perímetros de aplicação do instrumento?	Estão definidos os coeficientes de aproveitamento básico e máximo?	Há fórmula de cálculo?	Estão definidos "HIS e HMI"?	Estão definidas as contrapartidas dos benefícios?	Está definida a destinação do recurso?	Tem Fundo?	Quem gere os recursos?	Remete a Lei específica?	Há um prazo para a Lei específica?	Aplicou a OODC até abril de 2007?
Santo André	Lei n.8.696 de 2004	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim – mapa	Sim – Quadro 3, Anexo XIV	Sim	Sim – "HIS e HMI"	Moeda corrente	Sim	"Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano."	O Conselho Municipal de Política Urbana	Projeto de Lei específica?	Projeto de Lei específica?	Sim
João Pessoa	Lei compl. n.3 de 30/12/1992	Sim, mas não com um processo global de revisão do PD de 92	Sim (Internet)	Sim	Sim	Sim – índice básico 1 para toda área urbana e máximos de acordo com a zona	Sim	Sim, HIS	Dinheiro ou imóveis urbanos	Sim	Fundo de Urbanização	Conselho de Desenvolvimento Urbano	Não	Não	Sim
Contagem	Lei compl. n.33 de 26/12/2006	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, HIS	Não menciona no PD	Sim	Fundo de Habitação Popular	Conselho Municipal de Política Urbana	Sim, pela LUOS	Sim	Sim
Niterói	Lei n.2123 de 04/02/2004 (revisão da lei n.1157 de 1992)	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim	Sim	Sim, mas os fatores de correção foram estabelecidos pelos PURs	Sim, "residências individuais, hospitais, escolas, hotéis e pousadas"	Em dinheiro	Sim	"Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária"	Conselho de administração	Não, o que regulamenta são as PURs	Não	Sim
Santos	Lei compl. n.311 de 23/11/1998 e alterações*	Sim, mas não com um processo global de revisão de decretos com alterações*	Sim (Internet)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim, imóveis de interesse histórico e prédios em desaprumo	Em dinheiro	Sim	Sim, Fundo de Habitação popular, mas ainda não regulamentou o Fundo de Desenvolvimento Urbano	Ainda não tem um Conselho gestor, pois não regulamentou o Fundo específico ainda não foi criado	Não	Não	Sim
Anápolis	Lei compl. n.128 de 10/10/2006	Sim	Não	Sim	Sim	Não, apenas o coeficiente básico	Sim, mas incompleta	Não menciona	Sim	Sim	Fundo de Urbanização	Conselho da Cidade	Não	Não	Não
Santarém	PD de 1983 – novo PD em elaboração	Em elaboração	Não	Não	Não										Não
Alagoínhas	PD de 2002	Fez decretos de adequação do PD de 2002	Não	Não	Não										Não
Paranaíba	Lei n. 1856/1994	Não	Não	Não	Não										Não
Quixadá	Lei n. 1903 de 14/04/2000	Sim	Sim (Internet)	Não	Não										Não

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Planos Diretores e sua conformidade com o Estatuto da Cidade em relação a OODC

Município	Plano Diretor em vigor	Elaborou ou revisou seu PD até out/2006?	A legislação está disponibilizada na Internet?	Presença do instrumento OODC?	Estabelece parâmetros de aplicação do instrumento?	Estão definidos os coeficientes de aproveitamento básico e máximo?	Há fórmula de cálculo?	Estão definidos os casos de isenção?	Estão definidas as contrapartidas dos beneficiários?	Está definida a destinação do recurso?	Tem Fundo?	Quem gere os recursos?	Remete a Lei específica?	Há um prazo para a Lei específica?	Aplicou a OODC até abril de 2007?
Suzano	Lei compl. n. 145 de 2004 e atualmente em processo de revisão	Sim e atualmente estão em processo de revisão	Sim (Internet)	Sim	Sim, em todo município, exceto na macrozona de preservação ambiental e ocupação restrita	Sim	Não – remetida a Lei específica, que ainda não foi feita	Sim, HIS e equipamentos de saúde e educação	Não mencionada no PD	Sim	Não	Não mencionada	Sim	Não	Não
Gov. Valadares	Lei n. 003 de 02/06/1993 e atualmente em processo de revisão	Não, o PD de 93 está em processo de revisão	Não	Não											Não
Mossoró	Lei compl. n. 12 de 11/12/2006	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim (mapa)	Sim	Sim	Sim	Moeda corrente	Sim	Sim, Fundo Municipal de Desenvolvimento urbano	Conselho da Cidade (paritário)	Não	Não	Não
Alvornada	Lei n. 1461 de 26/07/2004 (revisão da Lei n. 1137 de 2000)	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim (mapa)	Sim	Sim	Não	Moeda corrente	Sim, obras prioritárias do PD	Sim, a lei determina a criação de um Fundo Municipal de Desenvolvimento, que ainda não foi criado	Conselho do Plano Diretor	Não	Não	Sim
São Leopoldo	Lei n. 2125 de 19/12/2006	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim (mapa)	Sim	Não – remetida a Lei específica, que não foi feita	Sim, HIS	Moeda corrente	Sim (...)	Sim, Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial	Conselho do Plano Diretor	Sim	CNA	Não
Itabuna	Não tem PD, está em processo de elaboração	Não, estão em processo de elaboração	Não	Não											Não
Barra Mansa	Lei compl. n. 48 de 06/12/2006	Sim	Sim (Internet)	Sim	Não – remete a Lei específica	Sim	Não – remete a Lei específica	Não – remete a Lei específica	Não mencionada no PD	Sim (...)	Sim – Fundo Municipal de Desenvolvimento	Sistema municipal de planejamento, gestão urbana e ambiental	Sim	Não	Não
Chapecó	Lei compl. n. 202 de 06/01/2004	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim	Sim	Não – remete a Lei específica	Não – remete a Lei específica	Não mencionada no PD	Sim	Sim – Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial	Quem administra é a prefeitura municipal, mas quem aprova um plano anual de aplicação é o Conselho	Sim	180 dias	Não
Eunápolis	Lei n. 407 de 28/12/2001	Não	Sim (Internet)	Não											Não
Valinhos	Lei n. 3841 de 21/12/2004	Sim	Sim, mas sem anexos (Internet)	Não											Não

Município		Planos Diretores e sua conformidade com o Estatuto da Cidade em relação a OODC													
Número e ano da lei	Legislação específica	Elaborou ou revisou seu PD até outubro/2006?	A legislação está disponibilizada na Internet?	Presença do instrumento OODC?	Estabelece parâmetros de aplicação do instrumento?	Estão definidos os coeficientes de aproveitamento básico e máximo?	Há fórmula de cálculo?	Estão definidos os casos de isenção?	Estão definidas as contrapartidas dos beneficiários?	Está definida a destinação do recurso?	Tem Fundo?	Quem gere os recursos?	Remete a Lei específica?	Há um prazo para a Lei específica?	Aplicou a OODC até abril de 2007?
Rondonópolis	Lei compl. n. 046 de 28/12/06	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim – perímetro urbano	Não – remete a LUOS a ser formulada	Não – remete a Lei específica	Não – remete a Lei específica	Em moeda corrente, em obras de HIS, ou dentro do município	Sim (...)	Não menciona	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural	Sim	Não	Não
Araguaína	Lei n. 2424 de 03/10/2005	Sim	Não (não tem a lei aprovada, apenas o PL)	Sim	Sim, todas as zonas urbanas	Não, apenas o coef. básico; os máximos são remetidos a Lei específica	Não – remete a Lei específica	Não – remete a Lei específica	Moeda corrente	Sim	Sim, Fundo de Desenvolvimento e Habitação	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável	Sim	Não	Não
Paracatu	Lei compl. n. 52 de 09/10/2006	Sim	Não	Não											Não
Bebedouro	Lei compl. n. 43 de 05/09/2006	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim (mapa e tabela)	Sim	Não – remete a Lei específica	Não – remete a Lei específica	Moeda corrente	Sim, para HIS	Não menciona	Conselho Municipal de Política Urbana	Sim	Não	Não
São Pedro da Aldeia	Lei compl. n. 012 de 31/01/2005	Sim	Sim (Internet)	Sim	Não – remete a Lei específica	Não, apenas os coeficientes básicos; os máximos remete a Lei específica	Sim, mas o favor de criação da contrapartida será estabelecido por Lei específica	Não – remete a Lei específica	Em unidades de valor fiscal do município (UNIF)	Sim	Sim – Fundo Municipal de Desenvolvimento urbano	Conselho da Cidade (paritário)	Sim	Não	Não
Fernandópolis	Lei compl. n. 51 de 26/10/2006	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sistema Municipal de Planejamento Urbano	Não	Não	Não
Paulínia	Lei n. 2852 de 22/12/2006	Sim	Não	Não											Não
Primavera do Leste	PD de 1998. Atualmente está em processo de revisão	Não, o PD de 98 está em processo de revisão	Não	Não											Não
Santiago	Lei n. 068 de 10/10/2006	Sim	Sim (Internet)	Sim	Sim, nas operações urbanas com contrapartidas de intervenção urbana ou em projetos especiais	Apenas os coeficientes básicos. Não define os máximos nem remete a Lei específica	Não – remete as contrapartidas a Lei específica	Não – menciona	Moeda corrente	Não	Não	Não menciona – tem um Conselho consultivo, mas não fica clara sua função	Sim	60 dias	Não
Itaquaquecetuba	Lei n. 1026 de 29/12/2006	Sim	Não	Sim	Não menciona	Não – remete a Lei específica	Não – remete a Lei específica	Não – remete a Lei específica	Não menciona no PD	Não	Sim – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano	Secretaria Municipal de Planejamento	Sim	12 meses	Não

* Consolidação da Lei Complementar nº 311 de 23 de novembro de 1998 e alterações: Lei Complementar nº 447 de 30 de dezembro de 2001, Lei Complementar nº 483 de 30 de dezembro de 2003 e Lei Complementar nº 560 de 28 de dezembro de 2005. Atualizada até 04 de janeiro de 2006.
 ** Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação – Resolução Interpretativa no. 2 – Plano Diretor de 2002. *** Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo da Macrozona Urbana, que foi aprovada em maio de 2006.