

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ()
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais (x)
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

Preservação e Instrumentos Urbanísticos: os avanços e limites da Transferência de Potencial Construtivo em Natal-RN

Preservation and Land Use Control: the advances and limits of Transferable Development Rights in Natal-RN

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da.

Professor Doutor, UFRN – PPEUR. Brasil, alexsandroferreira@hotmail.com

EIXOS TEMÁTICOS:

- A dimensão ambiental da cidade como objeto de discussão teórica ()
- Interfaces entre a política ambiental e a política urbana ()
- Legislação ambiental e urbanística: confrontos e a soluções institucionais (x)
- Experiências de intervenções em APPs urbanas: tecnologias, regulação urbanística, planos e projetos de intervenção ()
- História ambiental e dimensões culturais do ambiente urbano ()
- Engenharia ambiental e tecnologias de recuperação ambiental urbana ()

Preservação e Instrumentos Urbanísticos: os avanços e limites da Transferência do Direito de Construir em Natal-RN

Preservation and Land Use Control: the advances and limits of Transferable Development Rights in Natal-RN

RESUMO

Este artigo objetiva discutir a aplicação da Transferência do Direito de Construir na cidade de Natal-RN, como forma de auxiliar na preservação de Zonas de Proteção Ambiental, especificamente observando os casos de TDC já realizados. Parte-se de uma análise do TDC como instrumento e ferramenta de planejamento de modo geral, delimitando no caso de Natal seus limites à preservação. Os casos descritos revelam uma baixa capacidade efetiva do TDC em atuar na preservação ambiental adequada, seja pela forma irregular de aplicação, seja pela ausência de critérios mais objetivos aplicados na ZPA. Essa discussão é pertinente como forma de avaliação pós-Estatuto das Cidades e sua relação com as Áreas de Preservação Permanente no meio urbano.

PALAVRAS-CHAVE: Natal, Transferência de Potencial Construtivo, Área Ambiental, Zona de Proteção Ambiental

ABSTRACT

This article discusses the use of Transferable Development Rights in the city of Natal-RN in aid to environmental preservation Zona de Proteção Ambiental in urban areas. The analysis of TDR as planning tools and management of urban land is considered, defining the case of Natal major problems and major advantages, in its application. The cases analyzed describe a low ability to solve problems in ZPAs, and identify some suggestions for improvement of TDR in cities

KEY-WORDS: Natal, Transferable Development Rights, Environmental Area, Zona de Proteção Ambiental.

1.INTRODUÇÃO

Após treze anos de implementação, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) ainda necessita ampliar as análises sobre a efetividade dos instrumentos de Planejamento Urbano previstos no seu artigo 4º. Isso não se dá por descuido dos pesquisadores, pelo contrário, mas sim pela dificuldade de avaliação dos instrumentos em casos concretos e com dados confiáveis. Recentemente, o Observatório das Metrôpoles (2011) empreendeu um amplo estudo comparativo entre Planos Diretores de cidades

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

brasileiras, como forma de construir parâmetros de monitoramento e análise da aplicação dos instrumentos urbanos e participativos. Ao lado da centralidade do zoneamento – como forma de gestão – do uso do solo, o estudo identificou uma crescente incorporação das questões ambientais nos planos diretores municipais, associada ao uso de instrumentos diversos previstos no Estatuto da Cidade (2011, p.27).

Tal incorporação, entretanto, não quer dizer efetividade. Muitos desses instrumentos foram inseridos nos planos diretores sem o devido cuidado jurídico e urbanístico que garanta sua aplicação em curto tempo; há ausência de regulamentações ou critérios objetivos que permitam sua utilização no controle sobre o uso do solo e no combate à especulação fundiária. E isto não decorre da falta de normativo, pelo contrário, pois a Resolução n.34 do Conselho Nacional das Cidades já garantiu um conteúdo mínimo aos planos, orientando pelas diretrizes e estratégias do Estatuto das Cidades. Outorga Onerosa do Direito de Construir, IPTU Progressivo no Tempo, Transferência do Direito de Construir, ZEIS, entre outros, são possibilidades legais de intervenção no jogo especulativo urbano como forma de, pelo menos em parte, recuperar a mais-valia criada no processo de urbanização e, por outro lado, controlar o adensamento da cidade. Então como avaliar a efetividade dos planos diretores sem considerar a aplicação concreta dos instrumentos? E mais: de que forma tais instrumentos são reapropriados pela própria gestão urbana, em um desenho de governança “pró-crescimento”?

A preocupação central deste artigo refere-se, portanto, a possibilidade de avaliação dos instrumentos urbanísticos nos planos diretores, em especial daqueles que permitem a proteção de áreas ambientais, históricas ou de interesse social. Para tanto, há aqui dois recortes necessários, isto é, um recorte temático (qual instrumento avaliar?) e territorial (qual escala urbana realizar essa avaliação?); em relação ao temático, o instrumento escolhido foi a Transferência do Direito de Construir (TDC) e o território é o município de Natal-RN. A justificativa sobre o instrumento recai no fato de que a TDC possui enorme potencial de ajuste fundiário e de preservação de áreas ambientais, históricas ou sociais de modo integrado mas, por outro lado, é de difícil aplicação e uso pelos municípios.

Tal dificuldade está associada ao necessário conhecimento sobre o mercado fundiário e imobiliário por parte da gestão pública, conhecimento este precário devido aos fracos cadastros imobiliários existentes, principalmente em municípios de porte médio. O caso de Natal-RN permite essa comprovar tal hipótese; desde 1994, portanto sete anos antes do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Natal (Lei Municipal n.07/1994) já havia previsto a TDC, sem sucesso na sua utilização. A revisão do Plano Diretor em 2007 (Lei Municipal n.82/2007) novamente ratificou a TDC e, finalmente, ocorreram as primeiras transferências.

Pergunta-se, quais as motivações da TDC em Natal? Foram corretamente aplicadas e como protegeram as áreas ambientais? Para responder tais questionamentos, o presente trabalho apoia-se em um conjunto recente de TDC autorizado pelo Poder Público Municipal com dois objetivos básicos: a) proteger uma área de interesse ambiental e paisagístico e b) permitir a instalação de equipamentos comunitários relacionados ao Saneamento Ambiental.

É importante frisar que o esforço de avaliação aqui empreendido não diz respeito apenas a forma da inserção no texto legal do Plano Diretor, mas sim em revelar os agentes, interesses, práticas e ganhos na aplicação do instrumento. Dessa forma compreende-se, assim, uma leitura do uso do solo urbano em Natal não apenas pelo

viés do zoneamento final mas do processo de perdas e ganhos envolvendo a preservação como discurso de Planejamento. Para tanto, dividimos o artigo em três partes, sendo a primeira relativa ao debate técnico do instrumento TDC, uma segunda referente ao caso de Natal e, por fim, sugestões para efeito de Planejamento e Gestão da Política Urbana.

2. A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR: algumas notas.

Considerando sua aplicação, a TDC é uma velha conhecida do Planejamento, em especial na legislação anglo-saxão como Transferable Development Rights desde os anos de 1970 (Cf. KAPLOWITZ; MACHEMER, 2005), utilizado para, entre outros, compensar a perda do uso do solo nos casos da instalação de rodovias, que exigiam a criação de faixas não edificáveis. Nesse caso, o que estava em jogo era o potencial agrícola de terras que – sob zoneamento legal – deixavam de produzir. Tal instrumento foi levado para outras áreas e temas como o da preservação histórica, no caso de tombamento de bens privados (REZENDE, 2009).

De modo geral a TDC consolidou-se como um instrumento de razoável utilização nos casos de “perda” de potencial construtivo, seja devido ao interesse ambiental, funcional ou histórico. As motivações são várias, mas o funcionamento do instrumento está baseado na possibilidade de realocação do potencial de construção que é negado (pela Lei) a determinado proprietário de imóvel. Portanto, a TDC não pode existir sem um fim social ou interesse público claramente definido o que permite, ao poder público, autorizar a transferência do potencial construtivo para outra área/lote, seja de modo interlocativo – o mesmo proprietário transfere e utiliza o potencial – ou intersubjetiva, quando o proprietário vende aos terceiros seu direito de construir. Em todos os casos, o Poder Público deve alcançar seus objetivos de preservar o espaço ou patrimônio público.

No Brasil, Natal e Porto Alegre já previam na sua legislação desde 1994; Belo Horizonte em 1996 e Curitiba em 2000 (BRASIL, 2002). Mas foi apenas em 2001 com a Lei 10.257/01 que a TDC surgiu como “instituto jurídico e político” obrigatório (art. 42) para todos os planos diretores. Disse o Estatuto das Cidades:

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I- implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II- preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III- servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Além dos usos de preservação ambiental, o Estatuto das Cidades permite que os municípios possam utilizar a TDC para casos de construção de equipamentos coletivos e intervenção em áreas de interesse social. Mas como utilizar? Quais formas de transferir e em quais casos? O Estatuto das Cidades é omissivo nessas especificações, deixando para os planos diretores a regulamentação do instrumento. À partir dessa omissão, os municípios passaram a compreender o direito de construir de diversos modos, em especial observando a possibilidade de transformá-lo em uma alternativa às desapropriações; quantos desses casos ocorrem no Brasil ainda carece de uma pesquisa mais abrangente.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

Em termos de sua utilização faz-se necessário criar – no plano diretor – o Potencial Construtivo como figura urbanística e jurídica que ganhe certa autonomia em face à propriedade, isto é, permite separar o que é direito de usar o potencial e direito à propriedade. Victor Carvalho Pinto, nesse sentido, argumenta que,

O conceito de direito de construir patrimonializado deve servir de interpretação para a figura do coeficiente de aproveitamento básico criada pelo Estatuto da Cidade. É ele que define o potencial construtivo de um terreno adquirido por ocasião do parcelamento do solo, que pode ser exercido independentemente de qualquer contrapartida. *Este também é o coeficiente a ser levado em consideração nos casos de transferência do direito de construir. Da mesma forma, na hipótese de desapropriação do imóvel, é o coeficiente básico que deverá servir de base para o cálculo de indenização* (CARVALHO PINTO, 2010, p.268, grifo nosso)

Aqui nos interessa destacar no texto do jurista acima, a possibilidade de associar a dinâmica territorial – p.exemplo, transformação de terra rural em urbana – com a criação (pelo Poder Público na figura da Lei Municipal) de *alguma* potencialidade construtiva não inerente ao ato da posse ou do título de propriedade, mas sim da outorga pública. Ou seja, não é certo afirmar que há na origem da propriedade um Direito Consolidado de usar o bem como elemento econômico pleno; tal direito é permitido, autorizado pelo poder público e poder ser previamente visualizado no planejamento na figura do Coeficiente de Potencial Construtivo (CPC).

Mas quanto é esse potencial? Irá sempre depender do que o plano diretor considera ser o básico, isto é, todo potencial não passível de cobrança da Outorga Onerosa (art.28 do Estatuto das Cidades). Assim, o potencial passível de transferência intersubjetiva ou interlocativa só pode ser realizada considerando o CPC básico de qualquer terreno, mesmo que este possua CPC máximos. Ora, se o básico é tudo aquilo não passível de cobrança da Outorga Onerosa, portanto além do direito de construir, uma primeira definição de potencial básico refere-se ao total em m² de superfície horizontal do terreno registrado no cartório de imóveis. Qualquer outra operação que vise aumentar esse básico para além do que está na escritura pública, causa portanto aumento de patrimônio privado.

Tal entendimento não é novo. Desde a já famosa Carta de Embu (em 1976), compreende-se que o direito de construir possui limites, ao tratar do tema solo criado, e diz que “o proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá utilizar alienar a parcela não-utilizável do direito de construir” (SILVA, 2010, p.264). Nesse caso, o Coeficiente Único (ou seja, o mesmo potencial unitário para todos os terrenos urbanos) passou a ser compreendido como a base que permite a manifestação do direito de construir, patrimonializado pelo dono do imóvel. Mas isso também é aplicado em áreas especiais como, por exemplo, Áreas de Preservação Permanente ou áreas históricas?

A característica da especialidade no zoneamento urbano e ambiental decorre da natureza do interesse coletivo e do princípio da Função Social da Propriedade incidente sobre o bem imóvel; tal especialidade reveste-se de interesse econômico quando opera reduzindo os incrementos de valor sobre a propriedade, “impedindo” que o mercado possa estabelecer o parâmetro de preço de transação imobiliária. Este último argumento é o principal reclame dos proprietários fundiários, em relação ao zoneamento especial, seja ambiental ou histórico.

Fernanda Furtado acresce a esse debate a necessidade de pensar os instrumentos de forma contributiva e/ou regulatória, isto é, com função de recuperação da mais-valia urbana ou como forma de controle do uso do solo, por exemplo, no caso de instrumentos “híbridos” como a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

No caso do instrumento de 'outorga onerosa do direito de construir', por exemplo, é importante ressaltar que não é neutra a escolha de um índice único ou variável, como autorizado no art. 28, par. 2º do Estatuto das Cidades, e menos ainda a escolha de um índice único igual a 1, como na ideia original do 'solo criado'. Nesses casos, há que se avaliar com cuidado se e como a etapa reguladora altera as expectativas de valorização, que já estavam incluídas nos preços finais de mercado, e o instrumento pode acabar por ser contra-produtivo em termos arrecadatórios, o que deve ser avaliado dentro da priorização dos objetivos definidos na formulação de uma política de recuperação de mais-valias fundiárias (FURTADO, 2010, p.14)

A TDC, portanto, opera não recuperando a mais-valia urbana criada no processo de urbanização, mas atua como forma de regular e controlar o uso do solo por meio de um entendimento de compensação econômica pela perda do potencial, evitando assim a desapropriação, conforme exigida pela Constituição Federal de 1988. Tal forma de regulação não opera apenas como compensação, mas sobretudo urbanisticamente por meio da transferência de potencial construtivo para outras áreas da cidade, desde que previstas no plano diretor municipal. Para tanto, exige-se da legislação a indicação dos critérios, fórmula de equiparação de preços e capacidade dos lotes a receber os m² cedentes. E é nesse ponto que a aplicação da TDC encontra seus primeiros limites.

O Estatuto das Cidades não traz os critérios da aplicação da TDC para preservação ambiental, histórica e social, creditando tal tarefa aos planos diretores e a legislação pertinente em cada caso; portanto, a simples manifestação da TDC não permite sua aplicação imediata, necessitando que o plano diretor defina em quais casos o exercício da TDC é possível. Assim, volta a ser importante a composição do zoneamento ambiental não apenas relacionada a especialidade das Áreas de Preservação e seu tratamento, mas sobretudo pelo potencial que tais áreas representam para a regulação da densidade demográfica e ocupação construtiva nas cidades; esse aspecto precisa ser compreendido como estratégico na aplicação do instrumento, sob pena de sua utilização equivocada, como veremos abaixo no caso de Natal-RN.

Outro aspecto limitante nos planos diretores é a equiparação dos valores. Ocorre que mesmo uma área em APP ou em zoneamento ambiental similar, quando de propriedade privada, possui expectativa de valorização fundiária principalmente quando inserida em áreas urbanas. A depender da sua localização na cidade, tais áreas ambientais protegidas tornam-se alvo de pressões políticas e econômicas para sua flexibilização e/ou utilização parcial. Normalmente os proprietários exigem o instituto da desapropriação indireta pela limitação administrativa. (Cf. FIGUEIREDO, M. 2005) Ressaltamos, entretanto, que a limitação administrativa não deve gerar de modo imediato a compensação financeira, pois em muitos casos de definição de APP urbana não há a posse por parte do poder público ou a utilização direta da área (como, p.exemplo, em uma nova rodovia ou construção de edificação); se não há esbulho patrimonial, caberia a desapropriação indireta? Dessa dúvida jurídica-política, decorre o reconhecimento que a TDC poderia auxiliar na solução desse problema pois, não necessariamente, significa a posse por parte do Estado dos terrenos afetados. Em tais situações os valores que o proprietário cedente irá receber (da alienação do potencial construtivo) dependerá sempre de uma razão entre o valor cedente e valor receptor dos terrenos.

A equiparação de valores é fundamental para evitar criação de riqueza adicional ao proprietário, pois a depender da fórmula dessa razão pode-se perder a paridade de valores (R\$/m²) em localizações diferentes. No caso desse detalhe não ser observado nos planos diretores, é possível causar um grave prejuízo a aplicação da TDC ou até

mesmo inviabilizar sua efetivação. Na prática isso significa que no caso de transferência de potencial construtivo de um terreno de baixa valorização para outra área de alta valorização, haverá criação de valores monetários pelo acréscimo de m^2 – isso é um problema não apenas fiscal, mas urbanístico pois pode influenciar de modo negativo na densidade demográfica das áreas.

O terceiro limite da TDC dá-se na importância urbanística. Quais bairros/lotes podem receber o potencial construtivo advindo das áreas ambientais protegidas? A figura das zonas adensáveis permite até o limite máximo previsto em Lei, não podendo causar seu excesso; para zonas de adensamento básico não se poderia também extrapolar o coeficiente previsto. Desse modo é possível ver que a perda de controle da aplicação da TDC pode causar aumentos abusivos da densidade demográfica ou utilização dos recursos de infraestrutura urbana, caso esteja deslocado de uma visão geral do plano diretor – isso significa não tratar o instrumento como meramente fiscal ou indenizatório. Abaixo, ver-se-á no caso de Natal o uso do instrumento onde tais limites representaram entraves na aplicação do mesmo.

3. TDC EM NATAL-RN: prática e limites da efetividade

Em 1994 o Plano Diretor de Natal é revisado pela Lei Municipal n. 07 de uma forma a modificar certos paradigmas anteriores do planejamento na cidade. Natal é uma cidade de porte médio, fundada ainda no final do século XVI mas com crescimento urbano decorrente das dinâmicas sociais e econômicas da primeira metade do século XX. Atualmente com 817 mil habitantes, é polo de uma Região Metropolitana com 1,35 milhão de pessoas (CENSO, 2010).

Nos anos de 1980 o plano diretor da cidade seguia os rigores da proposta modernista de excessivo zoneamento funcional e complexidade técnica do seu acompanhamento, o que acirrou um controle do solo rígido e excludente – somada a precariedade social, criou uma divisão socioespacial entre a região norte/oeste (mais pobre) e sul/leste (mais alta e média renda). No sentido de modificar esse quadro, a Lei 07/94 simplificou as normas e criou apenas três zonas: adensamento básico, adensável (com cobrança de Outorga Onerosa) e zonas ambientais (chamadas em Natal de Zona de Proteção Ambiental – ZPA).

As ZPAs aparecem no Plano Diretor de Natal de 1994 como garantidoras de recursos ambientais, notadamente da capacidade de manter áreas de permeabilidade nos cordões dunares ainda existentes, com foco na absorção de águas pluviais. O conjunto ambiental da cidade é estruturado pelo Rio Potengi – e afluentes – que divide a cidade na zona sul e norte (Figura 1). Assentada sobre dunas, a cidade do Natal avançou com sua malha urbana sobre os últimos cordões existentes, tendo no Parque das Dunas sua unidade mais conhecida. Nos anos de 1980 e 1990, a percepção ambiental desses cordões dunares, resultou na expansão de algumas glebas como ZPAs, formalizando em dez áreas protegidas.

As funções requeridas às ZPAs, (art. 20, Lei 07/94) foram identificadas como fundamentais para o controle do uso do solo por meio de restrição de uso (algumas áreas sem potencial construtivo outras com restrição parcial). O plano diretor, em seu Capítulo III (art.48), trouxe ainda a TDC incluindo a fórmula de transferência e os critérios específicos, aplicados em terrenos localizados em Zonas de Proteção Ambiental, no total de dez ZPAs, contendo quase 40% da área territorial bruta de Natal.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

Podemos dizer que as Zonas de Proteção Ambiental instituídas pelo Plano Diretor de 1994 vieram aperfeiçoar a proteção das áreas ambientalmente frágeis no território do Município, incorporando grande parte da APP instituída pelo Plano de 1984, considerando a realidade naquele momento existente na cidade (DUARTE, 2012)

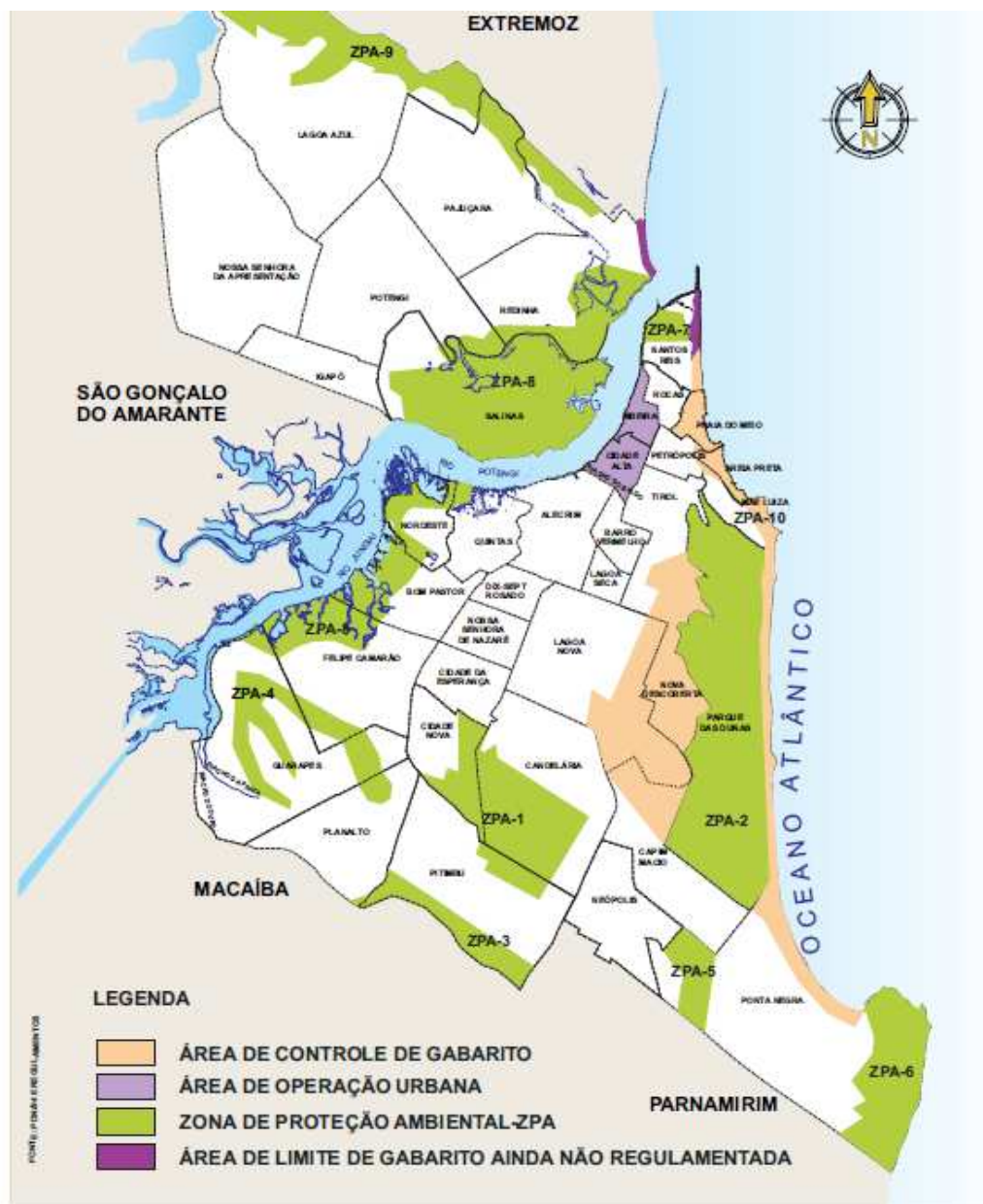
Nesse caso, o potencial só poderia ser recepcionado em zona adensável, desde que a mesma possuísse estoque de área (quadro com previsão do uso total de área construída por bairro). Tais valores dos imóveis corresponderiam ao especificados na Planta Genérica de Valores, a TDC não implicava em transferência de propriedade e as autorizações deveriam ser mantidas em cadastro específico.

Mas em treze anos de existência (1994-2007), a TDC nunca foi utilizada por três motivos específicos: a existência de estoques fundiários ainda vazios, fruto do processo de urbanização fragmentado do período de 1970-1990; tais vazios urbanos foram ocupados em parte pela população mais pobre (loteamentos e favelas) e, em outra parte, pelas classes de renda média e alta na forma de condomínios fechados horizontais e verticais (Cf. SILVA, 2004. QUEIROZ, 2012). Esse estoque de área foi sendo gradualmente consumido nos anos de 1990 e 2000, resultando no aumento da escassez e aumento do preço do m² do solo urbano.

O segundo fator diz respeito a concorrência com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC), isto é, como a fórmula da Outorga estava baseada no Custo Unitário Básico da Construção (CUB) e a taxa cobrada não passava de 3% desse CUB, os construtores preferiam pagar o adicional de construção do que adquirir o Direito de Construir de terceiros.

O terceiro motivo da não utilização da TDC nesse período é o desconhecimento técnico e jurídico desse instrumento no que concerne a segurança efetiva da sua utilização, tanto pelo Poder Público municipal quanto pelo próprio mercado. Apenas com a definição no Estatuto das Cidades do instrumento, passou-se a cogitar sua aplicação – mas isso só aconteceria após a revisão do plano diretor em 2007.

Figura 1. Natal – demarcação das áreas especiais



Fonte: SEMURB, 2004

Tal revisão do plano de 1994 demoraria dez anos a mais do que o previsto pela Lei Complementar n.07. Nesse período, a cidade do Natal alcançou os 800 mil habitantes e estava evidente sua consolidação como polo metropolitano. Algumas legislações anteriores (Cf. SILVA; SOBRINHA; CLEMENTINO, 2006) realizaram revisões pontuais, aumentando o coeficiente de aproveitamento em alguns bairros de maior interesse do mercado imobiliário (bairro de Ponta Negra, p.exemplo). Mas foi apenas com a Lei n.82/2007 que o plano diretor acolheu o debate pós-Estatuto das Cidades.

No caso da TDC, a Lei 082/2007 modificou o instrumento retirando a fórmula de transferência assim como a equiparação de valores entre os terrenos cedentes e receptores. Diz o novo plano diretor de Natal:

Art. 68 - Nos casos tratados neste capítulo a transferência do potencial construtivo será efetuada mediante autorização especial a ser expedida pelo órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente, previamente à emissão do licenciamento, sendo especificada, em metros quadrados, a quantidade de área a ser transferida, atendidos os limites desta Lei e da legislação pertinente.

Retirando a fórmula, o poder público municipal esperava regulamentar em lei específica a TDC de modo mais efetivo, no prazo de seis meses – fato este não ocorrido até 2014. Além dos cortes, o novo plano diretor ampliou as possibilidades de utilização para além das zonas de proteção ambiental envolvendo também áreas *non aedificandi* (com proibição integral de construção), centro histórico e Área Especial de Interesse Social (art.66). Outra modificação foi a incorporação da TDC como forma de indenização a proprietários afetados por obras de infraestrutura urbana – em áreas ambientais ou não.

3.1. Aplicação da TDC em áreas de Preservação

A nossa análise do caso de Natal está baseada nos poucos casos efetivamente finalizados pelo Poder Público municipal entre os anos de 2008 e 2011. Tais processos foram analisados também como fruto de dois pareceres técnicos elaborados a pedido do Ministério Público estadual que objetiva contribuir com o debate técnico e jurídico sobre a revisão do plano (Laudo n.788, 2011) e sobre a possível solução urbanística à área *non aedificandi* do bairro de Ponta Negra (FUNPEC, Laudo n.912, 2012).

A Prefeitura Municipal do Natal – por meio de sua Procuradoria Jurídica – autorizou entre 2008 e 2011 um total de cinco processos de TDC, totalizando 617.712,23m² de potencial construtivo, sendo que 80,81% desse total (ou 44,9 Ha) são decorrentes de uma única grande gleba localizada na Zona de Proteção Ambiental 01 (ZPA 01). O restante do TDC autorizado pela Prefeitura do Natal foi cedido de terrenos localizados no bairro de Capim Macio (zona sul), envolvendo três proprietários diferentes, e em outro terreno com 3,8Ha localizado na ZPA 05 – estes últimos quatro terrenos já possuem TDC alienada a terceiros.

A análise das sub-transferências dos quatro terrenos, indica que do bairro de Capim Macio – até 2011 – foram repassados 6,9 Ha para os bairros de Capim Macio, Tirol e Lagoa Nova, áreas de intensa valorização imobiliária na zona leste. Desse modo observa-se que o potencial construtivo cedido foi em grande parte reapropriado no próprio bairro, em terrenos de terceiros. O problema fundamental, nestas transações, refere-se ao fato de que em Capim Macio não há zona adensável e, assim, não poderia receber mais m² de potencial construtivo, além do básico. Outro elemento irregular diz respeito a fórmula de repasse das áreas, isto é, por decisão da Prefeitura – sem previsão legal – foi utilizado um coeficiente de 2,56, quando o índice básico para os terrenos não adensáveis (pela Lei n.082/07) é de 1,2 criando solo artificialmente.

Segundo Laudo n.788,

Em termos de compensação econômica, três dos cinco processos envolvem – além da autorização da transferência de potencial construtivo – pagamento adicional de dinheiro (na

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

forma de indenizações) (...) totalizando aos cofres públicos um pagamento de R\$ 3,07 milhões. (FUNPEC. LAUDO 788, 2011, p.19)

Na prática, a experiência de aplicação da TDC em Natal mostrou-se frágil, não apenas pela ausência de regulamentação do instrumento mas também pela própria forma de interpretar sua natureza compensatória. A operação da TDC necessita antes de qualquer coisa de um reconhecimento, por parte do município, da dinâmica de preços do mercado imobiliário em cada bairro, evitando as distorções estabelecidas pelas transações isoladas ou perícias pecuniárias específicas. Apenas a dinâmica de preços, registradas no ato da compra, permitem aferir os pesos de equiparação de valores entre terrenos cedentes e receptores.

No caso das Zonas de Proteção Ambiental (Lei 082/07) metade delas estão localizadas em áreas de intensa valorização imobiliária, necessitando de uma política de TDC atinente a capacidade de adensamento nas demais áreas, sob risco da perda de controle por parte do Poder Público municipal em relação ao uso do solo. Deveria estar claramente definido, nos processos já ocorridos, os critérios objetivos de TDC e as áreas receptoras desse potencial. O esvaziamento do potencial construtivo das ZPAs em Natal e sua transferência para demais áreas deve vir seguido de estudos mais abrangentes sobre o impacto construtivo nas áreas receptoras.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os instrumentos urbanísticos do Estatuto das Cidades, a Transferência do Direito de Construir tem gerado um forte debate quanto sua potencialidade de auxiliar a compensação aos proprietários fundiários, no caso da demarcação de Áreas de Preservação Permanente no meio urbano, pela sua característica similar à indenização. O que buscamos demonstrar neste texto é que, observando o caso de Natal, sua correta aplicação nas áreas de preservação ambiental não pode ser feita de modo direto sem uma caracterização da dinâmica imobiliária intra-urbana e uma equiparação de valores em R\$/m² sob pena de não alcançarmos os objetivos especificados nos planos diretores.

A preservação ambiental (definida nas ZPAs), na ausência de potencial construtivo, torna-se um elemento de debate entre proprietários e o poder público, na correlação de forças que irão atuar para as devidas compensações pecuniárias, abertas pela regulamentação das TDC. Sem a definição de critérios objetivos para tais transferências, compromete-se não apenas a aplicação do instrumento, mas também a própria política ambiental do município pois as ZPAs passam a ser vistas dissociadas das demais áreas especiais e da capacidade de carga do restante da cidade, em termos de infraestrutura. O caso de Natal é um lembrete importante de que a transferência de potencialidade construtiva, desprovida de um controle de onde e como esse potencial foi aplicado pode, como causa indireta, causar um aumento excessivo de densidade em determinados bairros – no caso de um volume de transferência que esteja associado apenas à dinâmica do próprio mercado.

Ainda em Natal, o total de Ha transferidos sem regulamentação ainda não foi expressiva, considerando as dez ZPAs de modo conjunto; mas o cenário futuro de revisão do plano diretor (previsto para 2015), precisa atentar para tais possibilidades de impacto, para além dos elementos geoambientais. Em alguns casos, tais ZPAs (ou APPs em demais áreas urbanas) podem se tornar importante estoque de potencial construtivo, alvo inclusive de especulação – mesmo na ausência da potencialidade construtiva de fato. O uso da TDC como ferramenta de auxílio à preservação deve ser estimulada, mas de forma correta e atinente ao quadro urbano como um todo, não apenas como substituição à desapropriação; entender a TDC como mero instrumento

indenizatório – em todos os casos previstos – não permite avaliar a efetividade da Política Urbana em face aos interesses de preservação ambiental expressos nos planos diretores ou nos Códigos de Meio Ambiente.

Algumas sugestões à uma política de gestão das TDC em área de preservação ambiental é possível, a partir do caso de Nata. A primeira seria estabelecer no processo de regulamentação do instrumento uma equiparação de valores entre os imóveis (privados) situados nas ZPAs e os imóveis que poderiam receber esse valor de mercado (R\$/M²), tendo como base de preço o valor venal (identificado no Cadastro Imobiliário) e o coeficiente básico. Daí a necessidade do coeficiente básico ser 1.0 ou aproximado.

Outra sugestão diz respeito a manter atualizado um banco de terras das ZPAs, com identificação dos proprietários, associado à regulamentação de cada área especial; o objetivo principal desse banco é estabelecer maior controle urbanístico e ambiental das áreas especiais, evitando a dispersão ou sobreposição de TDC na cidade como um todo.

Assim, os limites da aplicação da TDC à preservação ambiental, de modo efetivo, estão associados ao próprio debate sobre a aplicação dos demais instrumentos do plano diretor e do código de meio ambiente de modo articulados, não apenas como política compensatória mas sobretudo como uma forma de garantir a função ambiental dessas áreas, sem comprometer o erário público e, principalmente, aproximar tais zonas do uso e do contato com a população.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério das Cidades. Operações urbanas: anais do seminário Brasil-França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. Estatuto das Cidades: guia para implementação pelos municípios e cidadão. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002
- CARVALHO PINTO, V. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.
- CORREIRA, P. V. D. Política de solo no planejamento municipal. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- DUARTE, M.C.S. A proteção jurídica das Áreas de Preservação Permanente e o papel do poder público: estudo sobre espaços especiais ambientais em Natal. In. Anais...Seminário Nacional sobre APPs Urbanas. Natal-RN, N. 2, 2012 (CD-ROM).
- DUARTE, M.C.S. Espaços Especiais em Natal (moradia e meio ambiente): um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (URFN), 2010.
- SANTOS JR. O.A.S.; MONTANDON, D. (Orgs). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- REZENDE, V.et al. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes espaciais. In. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.11, n.2, novembro de 2009, p.51-72
- FIGUEIREDO, M. A Constituição e Meio Ambiente – alguns princípios aplicáveis à matéria e certos temas correlatos. In. Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais. N. 6, julho/dez. 2005, Del Rey editora.

A DIMENSÃO AMBIENTAL DA CIDADE

- FUNPEC/MP. Laudo Técnico Cadastro n. 788. Natal: UFRN/FUNPEC, 2011 (mimeo).
- FUNPEC. Laudo Técnico Cadastro n.912. Natal: UFRN/FUNPEC, 2012 (mimeo).
- FURTADO, F.; REZENDE, V.L.F.M.; OLIVEIRA, M.T.C.; JORGENSEN, P.; BA-CELLAR, I. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: **Anais...** XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. Integração sul-americana, fronteiras e desenvolvimento urbano e regional. Belém: ANPUR - UFPA, 2007 (CD Rom).
- FURTADO, F. Valorização do solo urbano e adequação de instrumentos de intervenção: aplicando os preceitos do Estatuto da Cidade. Anais... X Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2010.
- KAPLOWITZ, M; MACHEMER, P. Transferable Development Rights: a market-based land use control. In. KAPLOWITZ, Michael D. Property Rights, Economics, and the Environment: the economics of legal relationships. [s.l.] Routledge, 2005.
- QUEIROZ, L.A.P.C. Incorporações imobiliárias: ciclos, financeirização e dinâmica espacial. Tese Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, Recife, 2012.
- SEMURB. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. Zoneamento Ambiental de Natal. Natal: Semurb, 2004. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/semurb>> Acessado em 29 de maio de 2014.
- SILVA, A.F.C. Laudo Técnico n.788 – Sobre proposta de revisão dos instrumentos urbanísticos do Plano Diretor de Natal. Relatório Técnico, 2011, [mimeo].
- SILVA, M.F.P.S. Condomínios Fechados: a produção habitacional contemporânea e a auto-exclusão dos ricos no espaço urbano de Natal-RN (1995-2003). Dissertação Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN, Natal, 2004.
- SILVA, A.F.C.; BENTES SOBRINHA, M.D.P.; CLEMENTINO, M.L.M. Novas tipologias habitacionais perante a expansão do capital imobiliário-turístico em Natal-RN. In. Cadernos Metrôpoles, 16, pp.141-162, set.2006.
- SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010. 6ª ed.

Legislações

- BRASIL. Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade
- NATAL. Lei Complementar 07/94 – Plano Diretor de Natal
- NATAL. Lei Complementar n082/07 – Plano Diretor de Natal