

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

John Álex de Melo Dantas¹

José Horácio Matos Fraga²

Larissa Tavares de Souza Santos³

Rooseman de Oliveira Silva⁴

Ricardo Soares Mascarello⁵

Arquitetura e Urbanismo



**cadernos de
graduação**

ciências humanas e sociais

ISSN IMPRESSO 1980-1785

ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

Diante do contexto atual das cidades em que a desigualdade socioeconômica se torna objeto de estudos das diversas áreas do saber, surge a necessidade de que haja a aplicabilidade das políticas urbanas pré-estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e que no ano de 2001 houve uma melhor especificação quanto a aplicação das leis por meio do Estatuto da Cidade. Denominados de instrumentos de políticas urbanas, estes possibilitam um aprimoramento do espaço urbano de forma que os avanços beneficiem a todos. Um dos principais questionamentos aqui levantados diz respeito a como essas leis, feitas para todos, são aplicadas de forma diferenciada no tecido urbano, tendo como pressuposto base questões relacionadas a influência política, econômica e especulação imobiliária. O presente trabalho tem como objetivo promover a análise discursiva quanto a aplicabilidade do instrumento de política urbana Outorga Onerosa do Direito de Construir. A política diz respeito a compra de coeficiente de aproveitamento em áreas providas de infraestrutura como forma de promover uma cidade compacta em detrimento da expansão urbana, como solução para diminuir custos públicos relacionados a inserção de infraestrutura nessas novas áreas, como também a aplicação dos recursos adquiridos com a venda no aprimoramento das áreas públicas. São apresentados o atual contexto urbano das cidades brasileiras, trazendo uma análise mais detalhada para a realidade da cidade de Aracaju-SE, analisando a prática pôr meio do seu plano diretor. A partir disso, evidenciar as práticas diferenciadas que ocorrem nas cidades por meio dos instrumentos que possuem, de acordo com a lei, uma forma única de se agir frente aos problemas urbanos. Por fim, são apresentadas propostas de aplicação do instrumento no município de Aracaju-SE.

PALAVRAS-CHAVE

Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Aracaju.

ABSTRACT

On today's cities' scenario, in which social and economic inequality is the focus of studies in a broad range of knowledge areas, the need of applicability on public urban polices emerge. Such polices were first pre-established on the 1988's Federal Constitution and had the legislation refined on the City Statute, launched in 2001. Being called the urban policy instruments, they allow an enhancement of the public space in a way that the progress is beneficial for everyone. One of the main questions raised here is how this law, said to be inclusive, is applied differently on distinct parts of the urban fabric, while acknowledging basic factors, such as political influence, economy and real state speculation. This article has the purpose of analysing the applicability of the Onerous Grant of the Right to Build. This statecraft is about buying utilization coefficient in areas with existing infrastructure, as a way of promoting a compact city at the price of urban expansion, on behalf of lowering public costs related to implementing infrastructure on new areas, as well as the application of acquired resources with the sale to improve public areas. In this article, the current urban context of Brazilian cities is presented, offering a more detailed analysis to the city of Aracaju/SE, taking into account how it has been carried out using the local master plan. From that, it's shown distinctive practices that happen in the city using the instruments that have, by law, a universal way of acting when facing urban dilemmas. Lastly, proposals of public utilization of this instrument on the city of Aracaju/SE.

KEYWORDS

City Statute. Master Plan. Onerous Grant of The Right to Build. Aracaju.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo fomentar reflexão discursiva sobre o planejamento urbano atual das cidades, bem como a carência na revisão do plano diretor de desenvolvimento urbano (PDDU), que gera a falta de aplicabilidade dos instrumentos de política urbana, retratado no Estatuto da Cidade. Buscará por meio do instrumento Outorga Onerosa, conceitualizar e exemplificar a falta de decisão alinhada com diretrizes propostas por esses documentos urbanísticos.

A aplicação dos instrumentos do estatuto da cidade nas decisões urbanas está bastante distante com a conceitualização diretrizes propostas, devido à falta de interesse e controle dos órgãos responsáveis, alinhado com pontos do plano diretor. Outro

fator, é a necessidade de atualização desse Plano, uma vez que, a cidade vive em constante mudança e/ou expansão, logo se faz necessária a reestruturação deste documento.

As cidades se reformulam (LEITE, 2012), seja na sua dinâmica social e urbana, demandas viárias, infraestruturas ou na sua expansão. No planejamento urbano atual, a cidade dispersa é um grande problema a ser configurado, pois quanto mais distante do seu centro urbano, mais demandas vão surgir, conseqüentemente mais gastos esse local terá. Visto isso, a cidade compacta sugere uma remodelação do planejamento urbano atual, a qual visa o adensamento de áreas com capacidade de suporte, aproveitando seu potencial construtivo.

A Outorga Onerosa é o instrumento do Estatuto da Cidade que tem como objetivo, o adensamento populacional, elevando coeficientes de aproveitamento, utilizando o máximo possível de determinadas áreas, que em grande parte são centros ou zonas de adensamentos preferenciais, buscando compactar a cidade, diminuindo a necessidade de levar infraestrutura, para zonas afastadas, diminuindo a demanda viária. Outro ponto principal é o combate a especulação imobiliária que se utiliza do conceito de cidade dispersa para valorizar terrenos entre o centro e áreas distantes.

Segundo Candido Malta (1989) esse processo se dá a partir do crescimento das cidades, devido ao desenvolvimento horizontal, com a inserção de imóveis distante das áreas centrais, demandando investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos. Logo a Outorga Onerosa é o instrumento do Estatuto da cidade que busca combater a especulação e propor essa melhor dinâmica nela.

Essa pesquisa expressa a Outorga Onerosa como instrumento de grandes mudanças na estruturação do espaço urbano, ofertando uma contribuição para a cidade e seus cidadãos, principalmente em uma melhor qualidade de vida. Sua aplicabilidade é imprescindível na compactação da cidade, oferecendo vantagens à determinada edificação, quanto a possibilidade de utilização efetiva no potencial construtivo das áreas urbanas.

Para o desenvolvimento deste artigo foi realizado, inicialmente, pesquisas bibliográficas para compreender o processo de criação do Estatuto da Cidade e conseqüentemente os instrumentos que ele oferece. Além disso, análises do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju (2000), de estudos de caso realizados com o objetivo de compreender a aplicação da Outorga Onerosa em outras cidades.

O presente trabalho foi estruturado em quatro partes. O primeiro refere-se as diretrizes gerais de política urbana, apresentando o processo de criação do Estatuto da cidade como o documento regulamentador e incentivador do planejamento das cidades. Na segunda parte o instrumento da Outorga Onerosa é conceitualizado e logo em seguida, na terceira parte, demonstrando sua aplicabilidade em algumas cidades do Brasil. Por fim, embasado no PDDU de Aracaju, é realizada uma análise deste instrumento, bem como a sua utilização, concluindo desta forma o presente artigo.

2 DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA

No início do século XX, com o processo de industrialização no Brasil houve um crescimento populacional desordenado nas cidades caracterizado em quase 10% na

década de 1920 em sua densidade, elevando-se no ano 2000 a mais de 80% da população situada em áreas urbanas (TABELA 1). Aliada a isso, a falta de planejamento gerou uma exclusão socioespacial no cenário urbano, exemplificado pelos assentamentos precários localizados em áreas periféricas, desprovidos de infraestrutura e serviços, tornando esses locais marginalizados e alvos de violência urbana (OLIVEIRA, 2001).

Tabela 1 – Tabela do crescimento urbano no Brasil

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA NO BRASIL	
ANO	% POPULAÇÃO URBANA
1900	9,40
1920	10,70
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,93
1970	55,92
1980	67,59
1990	75,59
2000	81,23

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Fonte: IBGE.

Segundo Isabel Cristina (2001) com esse processo de mudança há uma tentativa de implantação de uma política urbana estruturada no regime político e econômico do país, dirigida pela Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, havendo a criação do Plano Nacional da Habitação. Segundo o art. 1º, o Ministério de Planejamento promoveria a elaboração de projetos habitacionais e urbanísticos, coordenando os órgãos públicos, além de promover uma cooperação entre o público e privado na construção de habitações de interesse social e desenvolvimento urbano.

Na constituição de 1988, um movimento nacional lutou para instituir normativas e regulamentações de funções sociais quanto ao processo de constituir cidades a nível federal. Como resultado, houve a implantação de um capítulo para a política urbana, buscando instrumentos que garantam o direito à cidade, a defesa da função social e a democratização da gestão urbana, em cada município. Como forma de ampliação dessa política, no ano de 2001 foi instituído o Estatuto da Cidade (OLIVEIRA, 2001).

Segundo a Câmara dos Deputados do Brasil (2001), o Estatuto da Cidade propõe por meio de seus instrumentos um crescimento ordenado das cidades, cabendo ao poder municipal a execução de tais políticas, proporcionando à sociedade um bem-estar e desenvolvimento das funções sociais, de forma unânime, como por exemplo direito a cidade, moradia digna, acesso aos serviços urbanos.

A aplicação de tais objetivos se deu por meio PDDU, que consiste no instrumento básico da cidade para o desenvolvimento e expansão urbana. Sua obrigatoriedade

se dá em cidades com população acima de 20.000 habitantes, devendo ser aprovado na Câmara Municipal. Além da cidade, é designado também a propriedade urbana o cumprimento da função social (OLIVEIRA, 2001).

A partir disso, segundo a Câmara dos Deputados (2001), dentro do Estatuto da Cidade são definidas diretrizes gerais para o direito urbano, atendida pelos instrumentos. Dentre eles é importante ressaltar:

I- A responsabilidade do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. A questão da “Casa além da casa”. O direito à moradia vai muito além de oferecer um local adequado para se morar. Quando analisado o contexto habitacional atual nota-se a discrepância que há na aplicação dessas diretrizes, em que os conjuntos habitacionais quando construídos são inseridos em áreas periféricas, desprovidos de infraestrutura, além de não haver os equipamentos urbanos básicos como escola, posto de saúde, entre outros;

VI – A organização e controle do uso do solo, buscando evitar: o uso inadequado dos imóveis urbanos; em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental.

Desse modo o solo urbano deverá ser ocupado de forma que haja um desenvolvimento unânime em todas as áreas da cidade. Sua aplicabilidade garante aos usuários da cidade uma melhor qualidade de vida urbana, pois o controle faz com que seja evitado diversos problemas na cidade, tais como: especulação imobiliária, desequilíbrio ambiental e social, geração de problemas de tráfego devido a inserção de determinado uso, entre outros.

VIII - A adesão ao consumo de bens e serviços e também a expansão urbana alinhada com os limites sustentáveis, sociais e econômicos do Município e do território sob sua área de influência, sendo assim, o desenvolvimento deve estar alinhado à sustentabilidade que não envolve somente aspectos ambientais, como também econômicos e sociais, de forma que quando seguido evita-se problemas de desenvolvimento irregular motivado pela diferença de classes, por exemplo.

IX - O município tem o dever de por meio dos recursos a distribuição dos ônus dos processos de urbanização atribuídos pelo governo, para que sejam inseridos de forma democrática no desenvolvimento da cidade, de modo que o progresso ocorra de forma igualitária, mas as cidades atualmente se encontram diante de uma situação desigual, concentrado em locais pré-determinadas.

Logo, é dever do poder público atender a essas e outras diretrizes por meio dos instrumentos do Estatuto, por meio da Outorga Onerosa pode-se alcançar o cumprimento dos pontos destacados acima, em busca de uma cidade mais adensada, evitando problemas que ameaçam a sustentabilidade e o desenvolvimento das áreas urbanas, além de atender a gestão pública quanto ao zoneamento da cidade e a distribuição de infraestrutura.

3 INSTRUMENTO DO ESTATUTO DA CIDADE: A OUTORGA ONEROSA

Dentre os diversos instrumentos instituídos no Estatuto da Cidade, a Outorga Onerosa trata da possibilidade de compra de coeficiente de aproveitamento quando a área edificável em um terreno ultrapassa os limites de construção estabelecidos em determinada região de forma onerosa. Essa contribuição é investida na infraestrutura e na capacidade de suporte que determinada área possui (CÂMARA..., 2001).

Essas áreas devem estar fixadas no plano diretor, bem como as diretrizes e normas regulamentadoras daquela região. Para a implementação desse instrumento é necessária a realização de um macrozoneamento que visa mostrar as zonas que podem haver intensificação do uso ou restrição, determinado pelo coeficiente de aproveitamento básico, apontando o potencial construtivo incidente do local, prevendo futuros crescimento e densidades que aquela zona pode sofrer (OLIVEIRA, 2001).

Logo, segundo Câmara dos Deputados (2001), as áreas que possuem um potencial construtivo podem ser alvos da aplicação da outorga onerosa, que de acordo com o artigo 28 do Estatuto da Cidade, esses coeficientes adicionais devem ser previstos pelo Plano Diretor, assim como, a definição de um limite máximo para a implementação desse instrumento. Em contrapartida a aquisição desse coeficiente deve ser feita sob forma de obras, terrenos ou recursos para o município, que podem ser aplicadas em investimentos de unidades habitacionais, implantação de equipamentos comunitários, criação de áreas verdes, dentre outros exemplos de melhoria do espaço urbano.

Se há por parte do município o objetivo de que em áreas específicas haja um aumento de determinado uso, como por exemplo, a instalação de serviço, comércio ou habitações sociais, esses objetivos precisam estar definidos no próprio Plano Diretor e em lei específica, podendo haver isenção de pagamento do solo criado. No que se refere ao valor desse é aplicado uma fórmula de cálculo para obter o seu preço (CÂMARA..., 2001).

Esse instrumento tem em seu objetivo o combate às ações especulativas das grandes empresas, confrontando a rápida expansão urbana horizontal juntamente da especulação dos terrenos entre o centro urbano e os conjuntos de habitações ou condomínio mais afastados da cidade, que condicionam o governo a levar infraestruturas para essas ocupações. Esse espraiamento da cidade tem como um dos maiores efeitos negativos a agressão a natureza e a falta de vitalidade urbana na cidade, levando seus residentes a condições mais limitadas na sua qualidade de vida, comenta (OLIVEIRA, 2001).

Consoante Isabel Cristina (2001) deve ser evitado a má utilização desse instrumento, em uma vertente excludente. O adensamento urbano se faz mais que necessário em nossas cidades, trazendo um uso eficaz da infraestrutura presente em determinada localidade e dando mais dinâmica a cidade, principalmente com relação ao pedestrianismo e vivência pública, amenizando a agressão ao meio ambiente. Contudo a utilização da Outorga Onerosa pode excluir os segmentos da população de baixa renda em alguns locais da cidade, destinando esses ambientes para morado-

res de média renda, principalmente quanto ao aumento de impostos como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que varia de acordo com a infraestrutura instalada.

Logo, a população de baixa renda expulsa dessas áreas vai para zonas mais afastadas, onde residem em precariedade da urbanização ou habitação, revertendo somente as posições dos participantes, voltando a condição inicial de cidade espalhada, ou quem sabe piorando a situação, por meio desses assentamentos formados de forma espontânea sem planejamento urbano, piorando ainda mais a qualidade de vida da população.

4 APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL

A seguir serão apresentados dois estudos de casos a respeito da aplicação do instrumento da Outorga Onerosa nas cidades de São Paulo e Curitiba.

4.1 SÃO PAULO

Em São Paulo (SP), diante da extensa densidade demográfica há a divisão em distritos, havendo um subprefeito para cada um destes. O instrumento da outorga onerosa é aplicado em cada um dos distritos segundo as suas características, como por exemplo, sua morfologia, zoneamento etc.; neles são definidos um estoque de área adicional de construção que pode ser obtido mediante pagamento ao poder público.

Nas áreas de Operações Urbanas Consorciadas, os recursos da Outorga Onerosa são direcionados para fundos específicos e só podem ser utilizados na implantação de projetos previstos nas leis de cada Operação Urbana. As áreas de Intervenção Urbana (AIU), previamente definidas pelo Plano Diretor, são locais em que a prefeitura possui interesse de implementar projetos estratégicos como eixos e polos de centralidades, parques e áreas verdes, que são realizados mediante recursos adquiridos pela Outorga Onerosa. A prefeitura disponibiliza em seu site relatórios mensais atualizados a respeito do uso do estoque de potencial construtivo referente a cada área (TABELA 2).

Tabela 2 – Estoque construtivo de São Paulo

**Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
Departamento Técnico de Uso do Solo - DEUSO
Outorga Onerosa do Direito de Construir**

Data: 04/10/2019
Página 1 de 3

Situação do Estoque Não Residencial- Geral

Subprefeitura	Distrito	Total Estoque (m2)	Comprometido (m2)	Disponível (m2)
MO	AGUA RASA	80000	24076.09	55923.91
PI	ALTO DE PINHEIROS	15000	11155.95	3844.05
PR	ANHANGUERA	0	0	0
AF	ARICANDUVA	10000	149.27	9850.73
PE	ARTUR ALVIM	10000	63.21	9936.79
LA	BARRA FUNDA	80000	2673.55	77326.45
SE	BELA VISTA	40000	63423.32	-23423.32
MO	BELEM	40000	24628.4	15371.6
SE	BOM RETIRO	30000	30811.57	-811.57
MO	BRAS	90000	14815.81	75184.19
FO	BRASILANDIA	5000	0	5000
BT	BUTANTA	40000	17290.88	22709.12
CV	CACHOEIRINHA	15000	945.13	14054.87
SE	CAMBUCI	10000	926.58	9073.42
SA	CAMPO BELO	20000	18327.79	1672.21
SA	CAMPO GRANDE	50000	49985.26	14.74
CL	CAMPO LIMPO	20000	123.9	19876.1
PE	CANGAIBA	20000	126.09	19873.91
CL	CARRAO REDONDO	10000	4871.14	5128.86
AF	CARRAO	40000	5180.17	34819.83
CV	CASA VERDE	20000	19863.68	136.32
AD	CIDADE ADEMAR	15000	1197.98	13802.02
CS	CIDADE DUTRA	5000	0	5000
JQ	CIDADE LIDER	5000	2131.33	2868.67
CT	CIDADE TIRADENTES	1000	0	1000
SE	CONSOLACAO	60000	59935.38	64.62
SP	CURSIVO	40000	13527.77	26472.23
EM	ERMELINO MATARAZZO	5000	884.64	4115.36
FO	FREGUESIA DO O	30000	1507.96	28492.04
CS	GRASAU	0	0	0
G	GUAIANASES	10000	0	10000
SM	IGUATEMI	1000	0	1000
SP	ISPRANGA	10000	9999.95	0.05

Fonte: Prefeitura de São Paulo.

No entanto, quando analisado, os distritos como Bela Vista, Bom Retiro e Consolação já utilizaram todo o seu estoque devido à grande prática desse instrumento ao poder público e principalmente pelo mercado incorporador. Diante disto, cria-se uma discussão a respeito da aplicação da outorga e como o uso excessivo desta em áreas que não possuem mais capacidade de suporte, implicando na geração de problemas urbanos, como tráfego, infraestrutura supersaturada, dentre outros.

4.2 CURITIBA

Segundo Câmara dos Deputados (2001), muitas cidades brasileiras instituí um único coeficiente de aproveitamento e o mesmo acréscimo da Outorga para todos os locais, diferentemente dessas cidades, Curitiba estabelece sua Outorga a partir do zoneamento, por meio de cada característica de determinada área, definindo também seu estoque e os limites para cada local em que o solo pode ser criado.

Figura 1 – Mapa de zoneamento de Curitiba

Fonte: Prefeitura de Curitiba.

O município é subdividido em zonas e segundo o Plano Diretor vigente, a Outorga Onerosa se aplica nas seguintes zonas: I - eixos estruturantes; II - eixos de adensamento; III - áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade; IV - áreas de ocupação mista de alta, média e baixa densidade; V - áreas com destinação específica. É cabível ao órgão pré-estabelecido pelo poder municipal avaliar e monitorar essas áreas para que não haja problemas subsequentes, devido ao aumento demográfico nesses locais a capacidade estrutural já esteja totalmente utilizada.

Em Curitiba há indícios da aplicação da outorga onerosa no ano de 1990, na busca do maior aproveitamento da infraestrutura e seu adensamento populacional, tendo os recursos auferidos aplicados nas seguintes finalidades: implementação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos; melhoramentos viários, principalmente no Fundo Municipal de Habitação.

Outro caso consoante Câmara dos Deputados (2001) foi a aplicação em áreas de via expressa de ônibus, em que houve um incentivo de adensamento com o aumento do coeficiente de aproveitamento nessas áreas para o aproveitamento do po-

tencial, entretanto o aumento do coeficiente com o solo criado (Outorga) não trouxe necessariamente densidade populacional, esses locais se transformaram em grandes centros de negócios, repelindo a população residencial, gerando esvaziamento dos espaços durante a noite, além do desequilíbrio da infraestrutura.

Além disso, com a criação da Lei nº 7420 de 16 de março de 1990, os fundos arrecadados com a aplicação da Outorga Onerosa seriam revertidos no financiamento de habitação de interesse social, em que o valor era empregado na compra de lotes ou na regularização fundiária. Segundo dados da prefeitura, cerca de 720 empreendimentos foram construídos no período de 11 anos em que foi aplicado esse instrumento arrecadando R\$ 18.036.387,04.

5 APLICAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA EM ARACAJU/SE

A cidade de Aracaju possui o plano diretor vigente do ano de 2000, algo que desde já demonstra uma incoerência com a situação atual da cidade, devido a quantidade de anos que esse documento atua, diante disso, deve buscar um alinhamento entre o Planejamento Urbano e o contexto atual que a cidade se encontra. Diante do instrumento da outorga onerosa, o plano diretor do ano de 2000 não apresenta muitas especificações quanto a sua aplicabilidade, no entanto, os principais tópicos abordados no documento serão destacados para análise e compreensão.

Na Revisão do Plano Diretor realizada no ano de 2015, há uma proposta de reformulação do documento de forma alinhada com o desenvolvimento urbano da cidade. Uma das principais propostas foi a implementação do coeficiente básico igual a 1 para todo a cidade, com exceção das Zonas de Expansão que teria um coeficiente igual a 0,6. A Outorga Onerosa seria aplicada na compra de coeficientes, tendo o Plano Municipal de Saneamento Básico como órgão responsável em definir quais as áreas referenciais para serem aplicados os recursos adquiridos com a compra desses coeficientes. Contudo a revisão de 2015 não foi revogada, permanecendo em vigor o PDDU 2000.

Segundo o PDDU, o coeficiente de aproveitamento básico igual a 3 para todas as zonas das cidades. Em detrimento disso, é notório que esse elevado valor acaba por interferir na composição da cidade, pois determinados locais não possuem capacidade estrutural para receber construções que abarque esse coeficiente de aproveitamento, gerando problemas de diversos tipos dentro da cidade.

Além disso, o PDDU do município afirma que o pagamento da compra de coeficiente é feito em até seis parcelas, sendo aplicada uma taxa de 10% em cima do metro quadrado adquirido para aqueles coeficientes entre 4 e 6. Para aqueles maiores que 6 a taxa muda para 25%. Além disso, aqueles que optarem o pagamento por meio de imóveis, estes serão destinados a: preservação ambiental, equipamentos comunitários, sistema viário básico e habitação de interesse social.

Diante disso, a Outorga Onerosa não obteve êxito na sua aplicabilidade. Dentre seus fatores, é importante destacar a falta de uma diretriz mais detalhada no PDDU 2000 por não haver classificação de acordo com cada zona da cidade, também não

possuindo tabela de estoque de acordo com algum estudo do potencial construtivo de cada localidade para a sua implementação, uma vez que a cidade era impulsionada por um rápido crescimento, conseqüentemente o não acompanhamento de ocupação dessas áreas. Por meio desse instrumento é possibilitado o controle e estagnação na expansão de algumas áreas.

Além disso, devido a fatores políticos internos, tais como: conflitos de ideias entre os componentes do poder legislativo, interferências externas nos processos de aprovações, como também falta de compreensão e compromisso profissional da importância da atualização do documento como forma de promover uma melhor qualidade de vida urbana. Outro fator preponderante é a intensa especulação imobiliária nas Zonas de Expansão, em municípios adjacentes como Barra dos coqueiros ou em áreas providas de infraestrutura, formando um conjunto de vazios no tecido urbano da cidade, sendo que os proprietários dessas glebas possuem influência política e econômica, interferindo na aprovação de alguns incisos do instrumento Outorga Onerosa que fosse contrárias a prática especulativa.

Com a não implementação da Outorga Onerosa, algumas perspectivas que poderiam auxiliar no desenvolvimento da cidade são negligenciadas. É imprescindível a busca das áreas centrais da cidade, por terem capacidade de suporte para o adensamento urbano, ao invés da criação de áreas de expansão, que por sua vez, solicita mais gastos com infraestrutura, além da degradação do meio ambiente. Logo, aplicar esse instrumento no centro da cidade e bairros adjacentes, utilizando e aprimorando a estrutura já existente, resulta no adensamento da população e conseqüentemente na compactação da cidade, evitando a expansão para áreas periféricas (FIGURA 3).

Figura 2 – Demarcação de áreas com potencial construtivo



Fonte: Acervo dos autores.

Outro ponto relevante é a monofuncionalidade dos espaços, criticado por Jane Jacobs (1961) a qual afirma que com o alto número de uso comercial/serviços há a diminuição da diversidade urbana, resultando na desertificação urbana principalmente nos centros das cidades. Deve-se evitar a predominância e inserção de mais usos com mesma função, como no caso de Curitiba, descrito anteriormente, no qual houve a implementação de centros comerciais, expulsando a pouca população residente e desequilibrando a infraestrutura existente. No entanto, quando apresentada uma variabilidade de usos, estes acabam por suprir as necessidades básicas dos indivíduos que utilizam aquele espaço.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano representa um avanço na organização socioespacial para as cidades, tendo como objetivo central aliar planejamento urbano com as necessidades de cada indivíduo, dentro dessa gigantesca rede de trocas que é a cidade. No entanto, quando não aplicado apresenta resultados negativos para a própria cidade.

No que se refere ao atual plano vigente da cidade de Aracaju, nota-se o quão inconsistente tem sido. Sua implementação feita há 20 anos não foi revisada, o que implica em uma incompatibilidade com a cidade atual, impactando no crescimento desordenado em áreas não prevista para a expansão, falta de coerência com a demanda atual da capacidade de suporte ou potencial construtivo, dentre outros, não previsto no Plano Diretor.

Diante disso, levanta-se um questionamento sobre a eficácia que o Plano Diretor possui para o planejamento das cidades. O não cumprimento de uma gestão democrática e participativa da população que utiliza os espaços torna esse documento cada vez mais incoerente, visando apenas o bem-estar social daqueles que se encontram no poder, reafirmando cada vez mais a desigualdade existente no espaço urbano. Além disso, a falta de outras estratégias de política urbana, como a Outorga Onerosa, contribui para a continuidade das problemáticas relacionadas a qualidade de vida e funcionamento da cidade.

Quanto o conceito das cidades compactas, é necessário a saída do âmbito da conscientização e adentrar a ação do planejamento dos espaços urbanos. Logo, é necessário que sejam criadas discussões entre o poder público e os indivíduos com o objetivo de criar uma gestão democrática; dentro desse espaço, deve-se levantar questões relacionadas à cidade e dentre elas apresentar as cidades compactas, a qual deve partir de uma teoria bem estruturada para uma prática urgente. A partir do momento em que são apresentados os benefícios de se morarem em zonas bem estruturadas acaba por diminuir a expansão das cidades e conseqüentemente os gastos públicos. Inserindo o instrumento Outorga Onerosa como um dos meios para se concretizar esse princípio.

Outro exemplo de implementação da Outorga alinhada com a população, visando um bem-estar social, é a implementação de edifícios habitacionais, em áreas centrais ou adjacentes, buscando a retirada da população de áreas marginalizadas, para utilizar da capacidade de suporte das áreas centrais, gerando melhores condições de

vida social e principalmente a compactação da cidade. Alinhado a isso a criação de uma tabela de estoque tal como a cidade de São Paulo, sendo por meio de incentivos, como, por exemplo, um comércio ou serviço necessário no bairro fica isento o pagamento da Outorga, o impulso para o início da prática desse instrumento na cidade.

Desse modo, a compra da outorga onerosa do direito de construir, instrumento do Estatuto da Cidade, proporciona o adensamento das cidades, resultando numa melhoria da dinâmica urbana, como por exemplo, em questões relacionadas ao sistema viário, habitação, equipamentos públicos. É necessário que as políticas urbanas sejam pensadas de gente para gente, visando a vitalidade urbana dos espaços que atualmente passam por um processo de declínio por não haver essa busca incessante de tornar a cidade primeiramente em um espaço de discussão para logo em seguida a execução de forma alinhada com as necessidades das pessoas.

É necessário que sejam criadas discussões entre o poder público e os indivíduos com o objetivo de criar uma gestão democrática. Dentro desse espaço deve-se levantar questões relacionadas a cidade e dentre elas apresentar as cidades compactas, que deve partir de uma teoria bem estruturada para uma prática urgente. A partir do momento em que são apresentados os benefícios de se morarem em zonas bem estruturadas acaba por diminuir a expansão das cidades e conseqüentemente os gastos públicos.

REFERÊNCIAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto Da Cidade**: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasil, 2001.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades Brasileiras seu controle ou caos**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Outorga Onerosa**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/urbanismo/index.php?p=1393>. Acesso em: 28 set. 2019.

CURITIBA. Leis Municipais. **Decreto 1036 de 2018**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2018/104/1036/decreto-n-1036-2018-dispoe-sobre-a-concessao-de-incentivos-ao-programa-especial-de-governo-peg-e-dispoe-sobre-as-condicoes-de-utilizacao-de-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>. Acesso em: 28 set. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**: Contagem da população. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade:** para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

SERGIPE. **Plano diretor de desenvolvimento urbano.** Aracaju, 2000.

Data do recebimento: 24 de janeiro de 2020

Data da avaliação: 12 de março de 2020

Data de aceite: 12 de março de 2020

1 Acadêmico do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Tiradentes – UNIT.

E-mail: melojohnalex@gmail.com

2 Acadêmico do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Tiradentes – UNIT.

E-mail: larissatavares734@gmail.com

3 – UNIT do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: pe.horacio@gmail.com

4 Orientador; Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (2003);

Professor docente do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Tiradentes – UNIT.

E-mail: roosemandeoliveirasilva@gmail.com

5 Orientador; Professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Tiradentes.

E-mail: ricardo.mascarello@seias.se.gov.br