

Sistematização de instrumentos urbanísticos a partir da matriz SWOT: análise dos Planos Diretores de Araraquara-SP, Brasil

Sandra Batista Medeiros

Doutoranda em Engenharia Urbana, UFSCar, Brasil.

sandrabm@estudante.ufscar.br

Luciana Márcia Gonçalves

Professora Doutora, UFSCar, Brasil.

lucianamg@ufscar.br

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo sistematizar e analisar a aplicação dos instrumentos urbanísticos após o Estatuto da Cidade selecionados na primeira e na segunda geração dos Planos Diretores de Araraquara, cidade brasileira no interior do Estado de São Paulo. Utilizou-se uma adaptação da metodologia de análise de matriz SWOT para sistematizar as informações das condições exógenas, referentes a regulamentação do instrumento de acordo com legislações federais, e as condições endógenas, referentes a aplicação do instrumento pelo município. Os resultados mostram que Araraquara ainda não conseguiu explorar toda potencialidade dos instrumentos urbanísticos estabelecido pelo Estatuto da Cidade, seja no conceito ou implantação, e que também o município amadureceu a partir das experiências da primeira geração do Plano Diretor. Nessa perspectiva, diversas ferramentas não foram implantadas, aplicadas de forma inadequada, ou sofreram descaracterizações em virtude das alterações por leis complementares, após a revisão do plano realizada em 2014.

PALAVRAS-CHAVE: Plano diretor. Instrumentos urbanísticos. SWOT.

1 INTRODUÇÃO

A partir de 1950, no Brasil, o acentuado fluxo migratório campo-cidade concentrou-se nas principais capitais que, com o processo de crescimento urbano e posteriormente de conurbação, tornaram-se grandes áreas metropolitanas, com os devidos desafios de ordenação espacial. Assim, a demanda de expansão dos centros urbanos dentro do contexto capitalista na produção espacial originou territórios espalhados com descontinuidade do tecido urbano e segregados por uma organização socioespacial seletiva (ROLNIK; SOMEKH, 2002).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma agenda urbana para o fortalecimento dos municípios impulsionando a criação de novos núcleos; posicionando-o como principal ente federativo responsável pelo desenvolvimento e implementação da política urbana, atribuindo a promoção do ordenamento territorial através do planejamento e controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, além da incumbência na legislação sobre o interesse local e, quando preciso, complementar à federal e estadual (BRASIL, 1988).

Ressalta-se a incumbência constitucional do Plano Diretor (PD) como instrumento básico para desenvolvimento da política local e expansão urbana, incluindo a atribuição do poder municipal em explorar seu território e suas características socioambientais por meio do planejamento urbano, visando assegurar o bem-estar de seus habitantes através da manutenção das funções sociais da cidade (BRASIL, 1988).

Após a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) pela lei nº 10.257, em 10 de julho de 2001, a administração municipal passou a ter o Plano Diretor como sua principal ferramenta. Nessa perspectiva, durante seu processo de elaboração, são utilizados instrumentos urbanísticos que direcionam e concretizam os objetivos e estratégias da gestão democrática. Esses instrumentos buscam garantir a função social da cidade e da propriedade, com o objetivo de promover um modelo mais igualitário de vida urbana (BRASIL, 2001).

Apesar do registro da utilização por alguns municípios anterior ao EC, um dos avanços proporcionados foi a possibilidade de o Poder Público institucionalizar um conjunto de instrumentos para viabilizar intervenções urbanísticas, o que possibilita uma atuação mais dinâmica e concreta na gestão do espaço urbano (DALLARI, 2006). Assim, com exceção das obrigatoriedades, cada município define quais instrumentos incluir no Plano Diretor, por meio da gestão democrática, que inclui audiências, consultas e conferências públicas, orçamento participativo e conselhos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Após mais de vinte anos de vigência do Estatuto da Cidade, destaca-se a relevância de

uma análise específica e individualizada dos planos diretores e suas revisões em cada município com o objetivo avaliar o progresso da política urbana e os resultados alcançados. As primeiras gerações dos planos diretores tinham a expectativa de aprimorar os instrumentos e avaliar os resultados físicos, territoriais ou socioespaciais alcançados.

Este trabalho tem como objetivo sistematizar e analisar a aplicação de alguns instrumentos urbanísticos após o EC previstos na primeira e segunda geração dos Planos Diretores de Araraquara, cidade brasileira localizada no interior do Estado de São Paulo.

2 METODOLOGIA

Com o objetivo de analisar o objeto de estudo, foram exploradas a estrutura do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara (PDPUA) de 2005 e o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara (PDDPA) de 2014, bem como as leis complementares que os alteraram, além da presença de instrumentos urbanísticos do EC em ambos os PDs. A intenção foi verificar quais desses instrumentos foram efetivamente utilizados pelo município.

Para análise, foram selecionados três instrumentos urbanísticos de Araraquara que apresentaram maiores avanços no processo de aplicação. Para sintetização dessas informações, aplicou-se a metodologia de análise estratégica SWOT. Da mesma forma que o planejamento estratégico consistiu em uma transposição dos conceitos de planejamento empresarial para o planejamento urbano, é factível adaptar outros recursos para análise da gestão urbana municipal (LOPES, 1998; VAINER, 1999).

A análise ou matriz SWOT é uma ferramenta clássica da administração empresarial elaborada por professores da *Harvard Business School*, na década de 1960 (LOPES, 1998; VAINER, 1999). É utilizada para verificar o resultado de uma ação ou produto de modo simples, objetivo e propositivo, na qual diretrizes são criadas para um plano de ação a fim de reduzir os riscos e aumentar as chances de sucesso (CHIAVENATO, 2003). Por isso, aplicou-se este método de análise sobre a política urbana de Araraquara, visto que almejava-se simular um método replicável em outras cidades.

A matriz SWOT, conhecida como análise FOFA na língua portuguesa, compreende a competitividade de um processo levando em consideração quatro variáveis, que são representadas por sua sigla em inglês e português: *Strengths* (S)(Forças), *Opportunities* (O)(Oportunidades), *Weaknesses* (W)(Fraquezas), e *Threats* (T)(Ameaças).

Todavia, este estudo não aborda um ambiente empresarial, na qual se analisa primeiramente os aspectos internos do negócio e depois os externos, ou seja, do micro para o macro, mas de um município como objeto de estudo. Para facilitar a leitura dos quadros-síntese, inverteu-se a ordem das quatro variáveis: na linha superior estão as Oportunidades (O) e Ameaças(T), e na linha inferior as Forças (S) e Fraquezas (W), ou seja, do macro para o micro. Abaixo, o Quadro 1 mostra a estrutura base adotada da matriz SWOT invertida.

Quadro 1- Síntese-base da matriz SWOT invertida

	OPORTUNIDADES (O)	AMEAÇAS (T)
CONDIÇÕES EXÓGENAS INSTRUMENTO PELO EC E DEMAIS LEGISLAÇÕES NORMATIVAS	O que consta no Estatuto da Cidade sobre as oportunidades geradas por esse instrumento? Quais os objetivos e resultados previstos no EC? Qual a contribuição desse instrumento para a política urbana brasileira?	Quais são as limitações que comprometem a implementação plena do instrumento?
	FORÇAS (S)	FRAQUEZAS (W)
CONDIÇÕES ENDÓGENAS MUNICÍPIO	Como Araraquara adaptou as oportunidades do instrumento para o cenário local? Quais características de Araraquara contribuem para a aplicação do instrumento?	O que Araraquara apresenta como limitante para a implementação do instrumento?

Fonte: Adaptado de Medeiros, 2021.

Portanto, as Oportunidades e Ameaças correspondem a condições exógenas ao instrumento conforme baseado nas diretrizes do EC e em legislações complementares. Os dados utilizados para preencher cada quadrante foram coletados de fontes primárias, como leis federais, cadernos técnicos, artigos científicos, teses e dissertações. As Forças e Fraquezas correspondem a condições endógenas a cidade de Araraquara e como o instrumento foi aplicado pelo município. Para preencher cada quadrante, foram utilizados dados dos planos diretores do município, leis complementares, leis específicas, decretos municipais, sites da Prefeitura e da Câmara municipal, atas dos conselhos municipais, teses e dissertações.

Assim, a utilização da matriz SWOT invertida tem como objetivo auxiliar na análise das Forças e Oportunidades para maximizar seus impactos positivos, enquanto minimiza as Fraquezas e Ameaças.

3 CARACTERIZAÇÃO DE ARARAQUARA

Araraquara é um município localizado na Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, no sudeste do Brasil, abrangendo uma área de 1.003,63km². Sua população é estimada em 231.159 habitantes, resultando em uma densidade demográfica de 230,3 hab/km² (SEADE, 2023). De acordo com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que avalia as variáveis de educação, saúde, emprego e renda, Araraquara apresentou um alto índice de desenvolvimento consolidado de 0,8510 em 2016, ocupando a 46ª posição no ranking estadual e a 76ª no nacional. O município apresenta indicadores elevados de desenvolvimento em Educação e Saúde, com pontuações de 0,9812 e 0,9253, respectivamente, mas um desenvolvimento moderado em Emprego e Renda, com um índice de 0,6465 (FIRJAN, 2018).

Impulsionada pelo crescimento da agricultura cafeeira, a região correspondente a Araraquara recebeu a construção de uma estrada de ferro, em 1885, e foi elevada à categoria de cidade em 1889 (GONÇALVES, 2011). A partir das décadas de 1940 e 1950, Araraquara iniciou sua expansão urbana territorial, caracterizada pela malha urbana com tendência dispersiva e pelo padrão especulativo de produção de lotes, com o objetivo de formar vazios urbanos que se transformaram em estoque de terras. A partir de 1945, a prefeitura passou a controlar os novos parcelamentos do solo, regularizando e acompanhando as exigências dos loteamentos, isso embora não inibiu o estabelecimento de loteamentos fora do perímetro urbano (CINTRÃO, 2004).

O processo de espraiamento horizontal da cidade foi acentuado durante 1975 e 1980, com a elevada aprovação de loteamentos, na qual o número de imóveis resultantes dos parcelamentos é superior ao crescimento populacional, ou seja, tornaram-se extensos vazios

urbanos entre a malha existente e os novos loteamentos abertos (CINTRÃO, 2004). Durante o período de 1950 a 2000, foram aprovados 245 loteamentos, sendo que 45% deles foram aprovados entre 1970 a 1980 (GONÇALVES, 2010).

Acontecimentos ocorridos ao longo de 1980 e 1990, como o desaquecimento da economia local, foram evidenciados na estrutura urbana, especialmente quando comparado ao próprio desenvolvimento de Araraquara na sua microrregião (GONÇALVES, 2010). Tendência esta que se verifica entre 2000 e 2010, na qual o perímetro urbano dobra a área do município, enquanto a população cresceu somente 14% (BALESTRINI, 2016).

A dinâmica de ocupação do território de Araraquara trouxe desafios para elaboração de seus Planos Diretores após o EC. O Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara (PDPUA) consistiu no resultado de um processo de elaboração democrática e participativa iniciado em 2001 e aprovado em outubro de 2005, após audiências públicas e debates com a sociedade civil. O Ambiental no título ressalta a importância dada ao meio ambiente e aos recursos hídricos nas diretrizes do Plano. O Ministério Público cancelou uma tentativa de revisão em 2009 por entender a carência de participação popular que legitimassem o ato (ARARAQUARA, 2011).

Já em 2014, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara (PDDPA) é aprovado como resultado do processo de revisão do PDPUA. Iniciado em 2010, o Plano preponderou pelo viés ambiental do PDPUA, atualizando as diretrizes e objetivos após os 8 anos de vigência, além de acrescentar as novas demandas e reivindicações da população.

Com o objetivo de apoiar a análise da gestão, foi efetuado um levantamento dos instrumentos urbanísticos presentes em ambos os PDs. As informações foram organizadas no quadro comparativo abaixo, destacando a menção no Plano Diretor e a delimitação da área nos mapas anexados.

Quadro 2- Instrumentos Urbanísticos nos Planos Diretores de 2005 e 2014 de Araraquara

Instrumento	PDPUA 2005	Área delimitada	PDDPA 2014	Área delimitada
PEUC, IPTU Progressivo e Desapropriação com Pagamento em Títulos	Cap.III Seç.II e III	MAPE 6 e 14B Anexo XII	Cap.III Seç.II e III	Mapa 14
Direito de Superfície	Cap.III Seç.IV	-	Cap.III Seç.IV	-
Direito de Preempção	Cap.III Seç.V	MAPE 3 E 14A, Anexo V	Cap.III Seç.V	Mapa 14
Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso	Cap.III Seç.VI	MAPE 13	Cap.III Seç.VI	Mapa 14
Transferência do Direito de Construir	Cap.III Seç.VII	-	Cap.III Seç.VIII	-
Áreas Especiais de Intervenção Urbana	Cap.III Seç.VIII	MAPE 2,3,5,7 e 8, Anexo VI	Cap.III Seç.VIII	Mapas 2, 3, 7 e 8
Operação Urbana Consorciada	Cap.III Seç.IX	Art.111, MAPE 6, Anexo XII	Cap.III Seç.VII	Art.124
Consórcio Imobiliário	Cap.III Seç.X	-	Cap.III Seç.X	-
Zonas Especiais de Interesse Social	Art. 172	MAPE 6, 14A, Anexo XII	Cap.III Seç.XII	Mapa 6
Relatório de Impacto Ambiental e de Viabilidade Urbanística	Cap.IV Seç.I	-	Cap.IV Seç.I	-

Fonte: Adaptado de Araraquara (2005, 2014a.)

Foram escolhidos três instrumentos para análise, com base no conteúdo previsto no PDPUA e no PDDPA. A análise abordou os avanços na implementação em Araraquara, bem como as potencialidades e limitações do processo de aplicação, levando em consideração as forças e

fraquezas. São eles: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Instrumento PEUC

A existência de terrenos vazios e/ou ociosos dentro do perímetro urbano, mantidos sob a expectativa de uma futura valorização que beneficia apenas seus proprietários, tem como consequência a diminuição de áreas urbanas disponíveis para a moradia e para atividades econômicas essenciais para o desenvolvimento de toda a sociedade, principalmente aos grupos economicamente vulneráveis, em adição ao desperdício dos recursos de infraestrutura e serviços urbanos disponíveis (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Com o objetivo de coibir a permanência desses vazios urbanos, otimizar os investimentos públicos, regular o processo de expansão e desenvolvimento urbano, restringir a especulação imobiliária e, portanto, ampliar a disponibilidade de áreas urbanizadas, o EC enfatiza que o poder municipal é responsável por elaborar uma lei específica que estabeleça o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, em conformidade com o PD, a delimitação da área de incidência, e as condições e prazos exigidos para sua implementação (BRASIL, 2001).

Assim sendo, a legislação federal direciona o emprego do PEUC como uma ferramenta estratégica pelo município por meio da identificação de áreas prioritárias para ocupação que possuam condições apropriadas de urbanização e sejam propícias para o uso do solo de acordo com os parâmetros do planejamento urbano local, além de estarem equipadas com infraestrutura adequada e demanda de utilização (MONTEIRO, 2006). No Quadro 3, foram listadas as Oportunidades e as Ameaças referentes ao instrumento PEUC, e as Forças e Fraquezas referentes a sua aplicação no município de Araraquara.

Quadro 3- Síntese da matriz SWOT invertida do instrumento PEUC

	OPORTUNIDADES (O)	AMEAÇAS (T)
PEUC	O1. Possibilita otimização dos recursos de investimentos públicos (CARVALHO; ROSSBACH, 2010); O2. Coíbe a retenção especulativa de imóveis (DENALDI et al., 2015b); O3. Promover a ocupação de imóveis em situação de abandono, principalmente em áreas centrais (COSTA; SANTORO, 2019); O4. Revitalização de áreas abandonadas para uso residencial (COSTA; SANTORO, 2019); O5. Desacelera a especulação imobiliária (DENALDI et al., 2015b); O6. Induzir a ocupação de área prioritária (DENALDI et al., 2017); O7. Controlar o processo de expansão e desenvolvimento urbano (DENALDI et al., 2015a); O8. Ampliar o acesso de áreas urbanizadas; O9. Consta como conteúdo mínimo do PD (BRASIL, 2001).	T1. Requer cadastro imobiliário atualizado (DENALDI et al., 2015b); T2. Município deve ter um sistema de monitoramento e cobranças adequado (DENALDI et al., 2017); T3. Falta aprovação pelo Senado Federal da possibilidade de emissão de pagamentos em títulos da dívida pública (Resolução nº 43/2001); T4. Incapacidade de absorção do mercado imobiliário (DENALDI et al., 2015b); T5. Aplicável somente em vazios urbanos especulativos que tenham infraestrutura disponível (DENALDI et al., 2015a); T6. Necessita definição prévia em PD de zonas sujeitas à aplicação e características da propriedade (ex. metragem mínima, existência de benfeitorias, etc.) (DENALDI et al., 2015a).

	FORÇAS (S)	FRAQUEZAS (W)
ARARAQUARA	<p>S1. Áreas delimitadas em diferentes regiões da cidade (MAPE 14B e MAPA 14) (ARARAQUARA, 2005; ARARAQUARA, 2014a);</p> <p>S2. Valor Venal Imobiliário atualizado por meio da Revisão da Planta Genérica de Valores (Lei complementar nº 882/2017);</p> <p>S3. Existência de diversos estudos acadêmicos sobre o histórico do processo especulativo da terra urbana em Araraquara: BALESTRINI (2016), CINTRÃO (2004), GONÇALVES (2010), MENZORI (2018), PERES (2012) e PIERINI (2020).</p>	<p>W1. Alteração e redução entre as áreas delimitadas no PDPUA (2005) e no PDDPA (2014);</p> <p>W2. Demarcação equivocada de área ambientalmente frágil: em 2014, foi demarcada uma gleba próxima a represa de captação de água;</p> <p>W3. No PDPUA (2005), apenas 2 de 19 das áreas demarcadas estão fora da Área da Cidade Compacta e de Ocupação Prioritária (ACOP);</p> <p>W4. No PDDPA (2014), apenas 5 de 15 das áreas demarcadas estão inseridas da Área da Cidade Compacta e de Ocupação Prioritária (ACOP);</p> <p>W5. Ausência de dinâmica imobiliária e de interesse do Mercado Imobiliário na ocupação das áreas delimitadas nos PDs.</p>

Fonte: Adaptado de Medeiros, 2021.

O conteúdo dos artigos, nos quais abordam o PEUC em ambos os PDs, assemelha-se ao texto presente no EC. Entretanto, até a revisão do plano, não houve a regulamentação por meio de uma lei específica, e o processo de notificação dos imóveis ainda não foi iniciado. Na revisão do plano, as áreas designadas para a aplicação do PEUC no MAPE 14B PDPUA (2005) foram diminuídas e apresentadas no MAPA 14 do PDDPA (2014). Assim, verificou-se que a implementação do PEUC foi efetiva na redução significativa das áreas de intervenção e demarcação urbana.

Destaca-se uma potencialidade relacionada aos valores venais do solo urbano de Araraquara, por meio da atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), conforme a lei complementar nº 882, de 6 de dezembro de 2017. A última atualização havia ocorrido em 2006, era necessário corrigir distorções no valor venal dos imóveis e ajustar a disparidade tributária. Além disso, houve mudanças no cenário imobiliário, com a construção de diversos condomínios fechados e empreendimentos que valorizaram determinados bairros, enquanto outros foram desvalorizados.

Foi observado que os valores venais são mais elevados no centro histórico e nas margens do perímetro urbano, impulsionados pelos novos investimentos imobiliários em condomínios fechados. A área demarcada como Ocupação Prioritária pelos Planos Diretores de Araraquara consiste no anel formado entre essas duas áreas, onde o valor venal é mediano. Já no norte da cidade, a tendência de aumento do valor venal se deve ao processo dinâmico de expansão e ocupação da região com grandes conjuntos habitacionais e loteamentos (ARARAQUARA, 2017; MENZORI, 2018).

A falta de efetiva aplicação do PEUC e seus sucedâneos em Araraquara ao longo dos anos resultou na permanência de vazios urbanos. Na hipótese de sua implementação após o PDPUA, em 2005, a majoração da alíquota do IPTU teria ajudado a desestimular o ciclo de especulação imobiliária e o aumento descontrolado do estoque de terra urbana.

4.3 Instrumento EIV

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) consiste na análise e avaliação dos efeitos negativos e positivos decorrentes da implantação de novos empreendimentos e atividades públicas ou privadas em áreas urbanas, sendo necessário obter uma licença para construção,

ampliação e funcionamento, expedida pelo poder público através de lei municipal (BRASIL, 2001). Além da relação entre municipalidade e o proprietário do empreendimento, cada intervenção na utilização de um determinado lote urbano produz impactos em seu entorno e na dinâmica urbana adjacente.

O artigo 37 do EC estabelece que o EIV deve abordar, no mínimo, aspectos quanto a densidade populacional, infraestrutura urbana e comunitária, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. O instrumento é essencial no diagnóstico para avaliar empreendimentos e orientar decisões do poder público além de possibilitar a participação da sociedade civil e estabelecimento da publicidade dos documentos que compõem o EIV.

Essa documentação EIV pode levar a aprovação ou não do empreendimento ou atividade com estabelecimento de condições e contrapartidas para seu funcionamento. As contrapartidas podem variar em função do impacto causado, podendo incluir requisitos como áreas verdes ou equipamentos comunitários em casos de adensamento populacional. Além disso, o EIV pode exigir alterações no projeto, como o aumento de vagas de estacionamento, a redução da área construída, a reserva de área verde ou a normatização da área de publicidade (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 2001).

É importante ressaltar os conflitos que surgem em relação à legitimidade do Poder Público em solicitar medidas mitigadoras e compensatórias para a instalação de empreendimentos e atividades que estejam em conformidade com o zoneamento e uso do solo vigente. Para garantir um equilíbrio na ocupação territorial, o EIV permite avaliar o uso e ocupação do solo para verificar a compatibilidade entre o empreendimento, o zoneamento e o PD previstos. Com a tendência atual de adensamento em zonas de uso misto e sobrecarga da infraestrutura, há maior probabilidade de divergências, tornando o EIV um instrumento estratégico para analisar essas questões (SCHVASRBERG et al., 2016). No Quadro 4, foram descritas as Oportunidades e as Ameaças referentes ao instrumento EIV, e as Forças e Fraquezas referentes a sua aplicação no município de Araraquara.

Quadro 4- Síntese da matriz SWOT invertida do instrumento EIV

	OPORTUNIDADES (O)	AMEAÇAS (T)
EIV	O1. Participação social na autorização de empreendimentos (BRASIL, 2001); O2. Ferramenta de apoio no processo de licenciamento urbanístico (BRASIL, 2001); O3. Possibilidade de prever o impacto antes da instalação do empreendimento (BRASIL, 2001); O4. Publicização dos relatórios para consulta popular (BRASIL, 2001).	T1. Incapacidade de o município fiscalizar o cumprimento das medidas mitigatórias (SCHVASRBERG et al., 2016); T2. Falta de publicidade dos relatórios para a sociedade civil; T3. Falta de definição prévia dos tipos de empreendimento necessário o EIV, cabendo a políticas de gestão essa decisão (SCHVASRBERG et al., 2016); T4. Ausência da capacitação da equipe técnica da prefeitura (ROLNIK; SAULE JR., 2001).
	FORÇAS (S)	FRAQUEZAS (W)
ARARAQUARA	S1. Ambos os PD contêm o conteúdo mínimo exigido pelo EC; S2. Instituição do GAPROARA no Ato normativo nº 002/2006; S3. Na LC nº 919/2019, exige-se EIV de loteamento residencial e condomínio vertical e horizontal;	W1. Projeto de lei não aprovado, que regulamenta o EIV; W2. Anexo ausente com as exigências de RIV e RIA no PDDPA (2014), mas adicionado posteriormente pela lei nº 858/2014;

	<p>S4. Procedimento no licenciamento de empreendimentos da prefeitura;</p> <p>S5. Documento de referência no site da prefeitura;</p> <p>S6. Criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUMDU) pela lei nº 9059/2017.</p>	<p>W3. Oscilação da atuação do GAPROARA. Posteriormente instituído pelas leis nº 9.714/2019 e nº 10.252/2021;</p> <p>W4. Falta transparência na obtenção das informações e publicação dos relatórios no site da Prefeitura.</p>
--	---	---

Fonte: Adaptado de Medeiros, 2021.

A lei ordinária nº 6045, de 4 de setembro de 2003, criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Araraquara (FUMDU), que foi alterado pela lei ordinária nº 7727, de 20 de junho de 2010, e reformulado pela lei ordinária nº 9059, de 31 de agosto de 2017. De acordo com o inciso II do art. 9º, o FUMDU deve receber recursos e receitas provenientes de Relatórios de Impacto de Vizinhança, Polos Geradores de Tráfego e Outorgas Onerosas. No entanto, não há transparência sobre a destinação, arrecadação e aplicação dos recursos obtidos pelo FUMDU no site da Prefeitura, similar ao que já ocorre com o Fundo Municipal de Trânsito (FUMTRAN) no Portal da Transparência.

A lei nº 5831, de 5 de junho de 2002, marcou a política urbana de Araraquara com a criação do Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental (CMPUA). Uma das atribuições do CMPUA era analisar os estudos de impacto de vizinhança e outros instrumentos de controle urbanístico previstos no EC. O Grupo de Análise e Aprovação de Projetos e Diretrizes Urbanísticas de Araraquara (GRAPROARA) é o órgão responsável por deliberar sobre as solicitações de EIV e Outorga onerosa na cidade. O grupo passou por uma reformulação recente realizada pela lei ordinária nº 10.252, de 1 de julho de 2021, instituindo uma equipe técnica multidisciplinar.

Um modelo orientativo para a elaboração do RIV foi disponibilizado no site da Prefeitura de Araraquara. Dentre os aspectos analisados, estão a identificação do proprietário; a caracterização do empreendimento, de acordo com a quantidade de funcionário; o zoneamento do estabelecimento e nível de interferência, conforme o PDDPA (2014); a caracterização da construção, com gabarito, taxa de permeabilidade, a metragem da área construída e do terreno; a caracterização do entorno por meio de mapa do sistema viário; a caracterização do uso e ocupação do solo do entorno. O modelo de orientação fornece um roteiro abrangente e factível para estabelecer os parâmetros de medição dos impactos gerados e quantificar as medidas mitigadoras e/ou compensatórias correspondentes.

No entanto, é preciso melhorar a divulgação dos relatórios e das contrapartidas estabelecidas pela prefeitura e executadas pelos proprietários. A reestruturação recente e a consolidação da equipe do GRAPROARA sugerem que a administração local está empenhada em fortalecer a comissão técnica para o processo de licenciamento de empreendimentos em conformidade com as normas urbanísticas e ambientais em vigor.

4.4 Instrumento OODC

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento urbanístico que está regulamentado nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade. As discussões no Brasil sobre a OODC tiveram início relacionado aos debates sobre a noção de Solo Criado, ocorridos a partir da segunda metade da década de 1970, especialmente durante o *Seminário sobre o Solo Criado*

em 1976, organizado pelo instituto paulista Centro de Pesquisa da Administração Municipal (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012; FURTADO; RABELLO; BACELLAR, 2017).

A *Carta de Embu*, o documento final do Seminário, foi produzido a partir de um amplo debate técnico entre urbanistas e juristas. O conceito de Solo Criado refere-se à área utilizável em uma construção que ultrapassa a área do terreno. Em outras palavras, ao estabelecer um coeficiente de aproveitamento básico como uma proporção igual para todos os terrenos urbanos, o poder público concede o direito de construir com base em índices construtivos adicionais para equilibrar o desenvolvimento urbano entre os proprietários (FURTADO; RABELLO; BACELLAR, 2017; ROLNIK; SAULE JUNIOR, 2001).

O Estatuto da Cidade estabelece claramente a obrigatoriedade jurídica dos municípios em relação à operacionalidade da OODC. Conforme o caput do art. 28 do EC, é de responsabilidade do Plano Diretor demarcar as áreas urbanas onde o direito de construir pode ser exercido de forma onerosa, com a contrapartida do beneficiário. Para tanto, é necessário levar em consideração a infraestrutura disponível e o adensamento de ocupação gerado na região (BRASIL, 2001). As oportunidades e ameaças relacionadas ao instrumento OODC, bem como as forças e fraquezas em sua aplicação no município de Araraquara foram apresentadas no Quadro 5 abaixo.

Quadro 5- Síntese da matriz SWOT invertida do instrumento OODC

	OPORTUNIDADES (O)	AMEAÇAS (T)
OODC/OOAU	O1. Possibilita regulamentação do mercado de terras urbanas (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 2001); O2. Os recursos provenientes das contrapartidas são aplicados em usos específicos em categorias pré-definidas em PD (BRASIL, 2001); O3. Possibilita captação de recursos para investimento em áreas mais carentes, distintas do empreendimento gerador do recurso (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012); O4. Maior controle da densidade urbana (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012); O5. Possibilita a desaceleração da especulação imobiliária (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 2001).	T1. Dependência de diagnóstico prévio para não incentivo da ampliação do potencial construtivo em áreas que não comportem a densidade proposta (BRASIL, 2001); T2. Exige do poder público estrutura de análise e controle formalizada em lei específica (BRASIL, 2001); T3. Desvio da aplicação do instrumento com interesse arrecadatário e não urbanístico (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012); T4. Promoção do adensamento construtivo não implica em adensamento populacional (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 2001).
	FORÇAS (S)	FRAQUEZAS (W)
ARARAQUARA	S1. Aplicação realizada diretamente pelo setor de licenciamento urbanístico mediante normas e decretos instituídos pelo COMPUA/Prefeitura (FALCOSKI, 2013); S2. Regulamentou a OODC pela DM nº 10.358/2013, LC nº 852/2014, LC nº 858/2014, LO nº 8.229/2014; S3. Regulamentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUMDU) pelas leis nº 6045/2003, nº 7727/2010, nº 9059/2017; S4. Cultura de planejamento com sucessivos planos diretores regulamentados; S5. Existência de um processo histórico de especulação de terra urbana e vazios urbanos; S6. Regulamentou na zona rural a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo pela LC nº 901/2019.	W1. Ausência total de informações no site da prefeitura sobre transações da OODC; W2. Ausência de informações no site oficial da Prefeitura sobre as obras submetidas e condições aprovadas, valor financeiro ou obra da contrapartida definida; W3. Falta transparência sobre a destinação e aplicação dos recursos do FUMDU; W4. Pendência na revisão do PD para atualização de zonas sujeitas a ampliação do potencial construtivo.

Fonte: Adaptado de Medeiros, 2021.

Os artigos 201 a 204 do PDPUA, de 2005, e os artigos 165 a 168 do PDDPA, de 2014, definem a Outorga Onerosa do direito de construir e da alteração de uso do solo, bem como a utilização do subsolo e espaço aéreo. O parágrafo 3º do artigo 202 do PDPUA (2005) especifica o método de cálculo dos estoques construtivos sujeitos à Outorga Onerosa. É importante ressaltar que a reafirmação do projeto de desenvolvimento urbano de uma cidade compacta é considerada, levando em conta a infraestrutura existente na região.

Art. 202 [...]§ 3º A metodologia para cálculo dos estoques construtivos passíveis de outorga pelo Poder Executivo a agentes empreendedores deverá considerar, no mínimo, os seguintes elementos:

I - Padrão de densidade urbana de 600 habitantes por hectare, ou 170 economias por hectare, por zonas ou Regiões de Planejamento por Bairros-RPB, como unidades espaciais de vizinhança e de estruturação urbana, considerando um padrão referencial de desenvolvimento urbano sustentável, cidade compacta e desempenho da capacidade instalada de infraestrutura urbana;

II - Considerar 1 (uma) economia equivalente às 3,5 habitantes;

III - Área de Terreno líquida por economia igual a 125 m² (metros quadrados);

IV - Índice de Aproveitamento Básico corrigido e médio, praticado por empreendimentos privados na estrutura urbana central e intermediária da cidade, igual a 1,5;

V - Considerar o quarteirão urbano de 1 ha (um hectare) ou 10000 m² (dez mil metros quadrados), como área líquida referencial de terreno privado, como unidade espacial de desempenho para aferição das relações entre densidade e edificabilidade do solo;

VI - Cálculo do Índice de Aproveitamento Referencial por RPB - Região de Planejamento por Bairros: $IAR = 170 \text{ eco/ha} \times 125\text{m}^2 \times 1,5 / 10000 = 3,0$ (ARARAQUARA, 2005).

A Outorga Onerosa tornou-se parte da cultura de planejamento urbano com a sua implementação dos sucessivos Planos Diretores regulamentados no Pós-Estatuto da Cidade. Sua aplicação é feita diretamente pelo setor de licenciamento urbanístico, por meio de normas e decretos instituídos pelo Conselho Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental (COMPUA) e pela Prefeitura de Araraquara.

Juntamente à aprovação do PDDPA (2014), foi sancionada a lei complementar nº 852, de 11 de fevereiro de 2014, que regulamenta a aplicação da OODC em Araraquara. Conforme o art. 3º desta lei, a contrapartida financeira necessária para a concessão da Outorga Onerosa é calculada por meio da seguinte fórmula:

$$VOODC = FP \times ALote \times VVm^2 \times (IAProjeto - IAB)$$

Onde:

VOODC = Valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir

FP - Fator de Planejamento

ALote - Área do lote

VVm² - Valor Venal por metro quadrado

IAB - Índice de Aproveitamento Básico

IAProjeto - Índice Aproveitamento do Projeto (ARARAQUARA, 2014b)

Através da fórmula, é possível constatar que o valor da contrapartida financeira da OODC é diretamente proporcional ao Fator de Planejamento. Portanto, quanto maior o FP, maior será o valor da contrapartida financeira.

O decreto nº 11.955, de 14 de maio de 2019, promoveu a atualização mais recente dos valores do FP. A nova definição resultou na diminuição do FP da Zona Especial Miscigenada - Área de Especial Interesse Urbanístico - Área Central de Operação Urbana Consorciada - Área da Cidade Compacta de Ocupação Prioritária (ZOEMI-AEIU-ACOP) para valores entre 0.2 e 0.6,

anteriormente variando de 0.5 a 1.0. Essa alteração resulta em uma redução na cobrança da contrapartida da OODC e incentiva a utilização do instrumento nessa zona, permitindo que o proprietário possa utilizar o Índice de aproveitamento máximo por um valor menor.

A lei complementar nº 901, de 27 de fevereiro de 2019, regulamentou a utilização do solo rural para fins urbanos para a Implantação de Condomínios de Chácaras de Recreio. Destaca-se o art. 27 que menciona a regulamentação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do solo (OOAU). Segundo o anexo único da referida lei, a porcentagem de valorização aumenta em relação à faixa radial entre 3, 6, 9 e 12km, isto é, quanto mais afastado do centro urbano, maior será o valor cobrado como contrapartida da OOAU. Essa proporção incentiva o desenvolvimento de uma cidade compacta, já que cobra do empreendedor que constrói em locais mais distantes da mancha urbana, evitando o espraiamento horizontal, mesmo em lotes de menor densidade, como é o caso das Chácaras de Recreio.

Embora a Outorga Onerosa seja um dos instrumentos mais utilizados em Araraquara, a gestão local precisa melhorar a divulgação de informações relacionadas à sua aplicação. Não há transparência das informações disponíveis no site da prefeitura sobre transações, arrecadação financeira, aplicação dos valores do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano em obras públicas como contrapartida, tão pouco sobre as obras submetidas e as condições aprovadas.

5 CONCLUSÕES

O município de Araraquara ainda não conseguiu explorar toda potencialidade dos instrumentos urbanísticos estabelecido pelo Estatuto da Cidade, seja na sua definição ou implantação, porém amadureceu a partir das experiências do PDPUA (2005). Como exposto, diversas ferramentas não foram implantadas, ou aplicadas de modo inadequado, ou sofreram descaracterizações devido as alterações por leis complementares, após a revisão do plano realizada em 2014. O processo de revisão não alcançou a oportunidade de releitura da cidade, da recalibragem das ferramentas, da concretização de uma análise crítica sobre os avanços alcançados e as dificuldades encontradas na implementação dos instrumentos previstos.

Sugere-se que a gestão municipal aprimore a divulgação dos recursos arrecadados através dos instrumentos implementados, bem como o uso dos Fundos Municipais. Compartilhar essas informações com a sociedade civil possibilita a compreensão sobre o funcionamento desses instrumentos e os benefícios coletivos que eles proporcionam. Isso pode, por sua vez, incentivar uma participação mais ampla e frequente da população em Audiências Públicas e Conferências Municipais.

Considerando o objetivo deste trabalho, a utilização da análise SWOT facilitou a leitura e as discussões em relação à adoção e aplicação dos instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade e nas duas últimas gerações do Plano Diretor de Araraquara.

Neste estudo, foram analisados três instrumentos que se mostraram viáveis para implementação, levando em consideração o perfil do município. No entanto, é fundamental destacar a importância da revisão de todos os outros instrumentos previstos no próprio plano diretor. Assim, é possível identificar os principais desafios enfrentados pelos instrumentos urbanísticos e que poderão ser revistos na próxima atualização do Plano Diretor de Araraquara:

- Detalhamento do sistema de cadastro imobiliário multifinalitário para aplicabilidade do PEUC;

- Maior diálogo e menos flexibilidade em relação aos interesses unilaterais do mercado imobiliário, a exemplo, como no caso do PEUC;
- Revisão dos índices de aproveitamento máximo em cada zona de incidência da OODC;
- Refinamento dos critérios dos instrumentos já inseridos nos procedimentos de licenciamento de empreendimentos da prefeitura, como a OODC e o EIV, que inclui atualizar as áreas sujeitas à ampliação do potencial construtivo, a transparência na divulgação de relatórios e informações, bem como os valores arrecadados e as obras públicas executadas a partir de contrapartida.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ARARAQUARA. **Decreto legislativo nº 774, de 23 de novembro de 2011**. Suspende a execução da Lei Complementar nº 600, de 22 de outubro de 2009, declara inconstitucional. 2011. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/DecretosLegislativos/774-2011>. Acesso em: 22 abr. 2023.

ARARAQUARA. **Lei complementar nº 350, de 27 de dezembro de 2005**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara e dá outras providências. 2005. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/350/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

ARARAQUARA. **Lei complementar nº 850, de 11 de fevereiro de 2014**. Estabelece a Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara – PDPUA. 2014a. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/850/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

ARARAQUARA. **Lei complementar nº 852, de 11 de fevereiro de 2014**. Regulamenta a aplicação do Instrumento Urbanístico de Outorga Onerosa do Direito de Construir do Município de Araraquara, segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Política Ambiental de Araraquara - PDDPA. 2014b. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/852/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

ARARAQUARA. **Lei complementar nº 882, de 6 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o valor venal imobiliário na Planta Genérica de valores e dá outras providências. 2017. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisComplementares/882>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BALESTRINI, M. **O programa minha casa minha vida e o marco regulatório urbanístico do município: o caso de Araraquara**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) — Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8031>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 abr. 2023.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2003.

CINTRÃO, L. M. G. **Os vazios urbanos na estruturação da cidade de Araraquara**. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2004.

COSTA, F. C.; SANTORO, P. F. O processo de implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo (SP). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, SciELO Brasil, v. 21, p. 63–79, 2019.

DALLARI, A. A. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, A.; FERRAZ, S. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2006.

DENALDI, R. *et al.* A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, SciELO Brasil, v. 9, p. 172–186, 2017.

DENALDI, R. *et al.* **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015a.

DENALDI, R. *et al.* **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação**. (Série Projeto Pensando O Direito, n. 56). Brasília: Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015b.

FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - Araraquara**. Edição 2018. Ano-base 2016. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=SP&IdCidade=350320&Indicador=1&Ano=2016>. Acesso em: 01 abr. 2023.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, F.; RABELLO, S.; BACELLAR, I. **Transferência do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

GONÇALVES, L. M. Os vazios urbanos como elemento estruturador do planejamento urbano. In: Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 4., 2010, Faro, Portugal. **Anais [...]**. Faro: Universidade do Algarve, 2010. p. 836-847.

GONÇALVES, L. M. O (Re)Desenho de uma cidade a partir de seu centro - Orla Ferroviária de Araraquara - SP. In: II Seminário Internacional Urbicentros, 2, Maceió, Alagoas. **Anais [...]**. 2011.

LOPES, R. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MEDEIROS, S. **Instrumentos urbanísticos em Araraquara no Pós-Estatuto da Cidade**. 2021. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/15378>.

MENZORI, I. **Dinâmicas territoriais e os corredores verdes como modelos de estruturação espacial urbana: abordagens inter-relacionais na cidade de Araraquara-SP**. 2018 Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/10043>.

MONTEIRO, V. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana (arts. 5º e 6º). In: DALLARI, A.; FERRAZ, S. **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2006.

PERES, R. B. **O planejamento regional e urbano e a questão ambiental: análise da relação entre o Plano de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré e os Planos Diretores Municipais de Araraquara e São Carlos, SP**. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/4188>.

PIERINI, C. R. **Análise da compactidade e da dispersão urbana de Araraquara-SP**: um instrumento de diagnóstico e cartografia social do vazio urbano. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/12291>.

ROLNIK, R.; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Polis, 2001.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Cadernos Metrópole**, n. 08, p. 105–117, 2002.

SCHVASRBERG, B. *et al.* **Estudo de Impacto de Vizinhaça**: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

SEADE. **Perfil dos municípios paulistas**: SEADE população. 2023. Disponível em: <https://populacao.seade.gov.br>. Acesso em: 01 abr. 2023.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: PROPUR-UFRGS, 1999.