

Aplicação do Conteúdo Mínimo do Estatuto da Cidade (Art. 42) em pequenos municípios - experiência de Areia Branca/RN

Dulce Bentes¹
Francisco da Rocha B. Junior²

Introdução

O Artigo 42 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) define o conteúdo mínimo a ser adotado na gestão urbana e territorial dos municípios brasileiros. É reconhecida a importância dessa medida, considerando que se trata de instrumentos fundamentais para a viabilização da função social da propriedade, a exemplo do direito de preempção (artigo 25); outorga onerosa do direito de construir (artigo 28 e 29); operações urbanas consorciadas (artigo 32) e transferência do direito de construir (artigo 35).

Entretanto, no processo de elaboração de Planos Diretores no Rio Grande do Norte, em 2006, constatou-se - nos pequenos municípios - expressivas limitações para a aplicação de alguns instrumentos, sobretudo aqueles que pressupõem a existência de um mercado imobiliário dinâmico. Nesse artigo, refletimos sobre essa questão, a partir da experiência de elaboração do Plano Diretor do Município de Areia Branca-RN (Lei Complementar N. 1[1].037-2006), destacando as principais dificuldades de aplicação dos instrumentos Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, e assinalando as alternativas apontadas para a proposição desses instrumentos.

A elaboração do Plano Diretor Participativo de Areia Branca – RN se deu em um processo de construção coletiva coordenado pela equipe técnica da Prefeitura Municipal de Areia Branca no período de janeiro a outubro de 2006. Contou com a consultoria da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, através do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU/UFRN (Coord.)³, envolvendo professores e alunos de graduação e pós-graduação. Além do corpo técnico, integrou a

¹ Arquiteta e Urbanista, Professora do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - PPGAU /UFRN - dulcebentes@yahoo.com.br. Integrante da coordenação do Núcleo Estadual RN - Campanha Nacional Planos Diretores Participativos.

² Arquiteto e Urbanista. Consultor técnico do Plano Diretor dos Municípios de São Paulo do Potengi e Areia Branca, no Rio Grande do Norte. chicojunior@oi.com.br

³ Edital MCT/MCidade/CNPq 60/2005 - Apoio a Elaboração de Planos Diretores Participativos

equipe o Grupo de Apoio e Participação Popular (GAAP), constituído por representantes dos diversos segmentos sociais.

As questões que trazemos à reflexão nesse artigo resultam das análises e propostas apresentadas para o Plano Diretor, incorporando o debate entre equipe técnica e representações da sociedade local, através das discussões públicas realizadas, notadamente as Audiências Públicas (2) e as Oficinas (6) distribuídas entre a sede do município e os distritos de Ponta do Mel, São Cristovão e Redonda.

Areia Branca: características e especificidades para aplicação dos instrumentos urbanísticos

O município de Areia Branca está situado a 330 km de Natal - Rio Grande do Norte. Com uma população de 22.530 habitantes (IBGE, 2000), foi considerado município prioritário para elaboração do Plano Diretor até outubro de 2006, de acordo com o artigo 41 do Estatuto da Cidade e Resolução Nº 25 do CONCIDADES .

A ocupação urbana no município de Areia Branca se consolidou ao longo do litoral, sob uma base físico ambiental peculiar e frágil. Os assentamentos encontram-se implantados no meio de um ecossistema formado por terrenos do grupo barreiras, entre rios, lagos e lagoas costeiras, com dunas fixas e móveis, falésias e uma cobertura vegetal definida como de preservação permanente: caatinga hiperxerófila, manguezal e restinga (figura 01).



Figura 01: Ecossistema de Areia Branca – Manguezal, Falésia e Restinga
Fonte: IDEMA, 2006.

Em termos paisagísticos, as dunas e as falésias são os elementos geológicos dominantes na paisagem do litoral do município de Areia Branca, e isso se deve em parte ao pequeno porte dos núcleos urbanos situados ao longo do litoral. Considerada de relevante interesse ambiental, as dunas desse município integram a Unidade de Conservação (UC) Dunas do Rosado, localizada entre os municípios de Porto do Mangue e Areia Branca, estando em vias de regulamentação no âmbito estadual. Associada à essa complexidade ambiental, verifica-se na região costeira do município

presença de comunidades tradicionais de pescadores e agricultores, a exemplo de Ponta do Mel (figura 02), e o início do processo de apropriação da área pelo do mercado turístico imobiliário, face aos valores paisagísticas e cênicas da área.



Figura 02: Comunidade de Ponta do Mel implantada em área de Falésia e Dunas
Fonte: IDEMA, 2006.

A paisagem da área urbana de Areia Branca possui, no entanto, uma característica marcante e fundamental conferida pelo conjunto urbanístico-arquitetural encontrado no núcleo original da cidade e atual centro urbano. Com traçado regular elaborado pelo arquiteto italiano Giacomo Palumbo, resultado de um Plano Urbanístico desenvolvido na década de 1920, o patrimônio arquitetônico encontrado nessa região e as margens do Rio Mossoró é composto de edifícios de características ecléticas, inspiração modernista e proto-modernista. Esse núcleo apresenta-se como o mais bem estruturado em termos de infra estrutura urbana, apresentando contudo fragilidades quanto ao solo, dado o caráter superficial do lençol freático, que é uma das características ambientais do município.

Na dimensão econômica, destaca-se a extração do sal e do petróleo que nas últimas décadas ocupa cerca de 34,2% e 29,9%, respectivamente, da área do município. O petróleo líquido é hoje o produto de maior representação na economia do Rio Grande do Norte e a Zona Homogênea Mossoroense concentra a totalidade da produção potiguar com expressiva participação do município de Areia Branca. De acordo com a ANP - Agência Nacional de Petróleo, em 2004, o município de Areia Branca deteve o

quarto lugar dos municípios produtores de petróleo do Estado do Rio Grande do Norte. Além do petróleo a produção de gás natural apresenta expressiva produção, no ano de 2002, representando 27,68% da produção estadual, em terra, ocupando o 2º lugar entre os quatorze municípios produtores no Estado. Na atualidade a principal fonte geradora de renda para o município são os royalties repassados pela Petrobrás pela extração de petróleo e gás natural. Em 2001, os royalties representavam cerca de 35,6% da receita corrente do município. Já em 2003 eram 43, %, sendo que as Transferências Correntes do Estado eram de 28%: a União, 69 % e a Receita Tributária eram de apenas 3,9%. O valor total de royalties para Areia Branca em 2005 foi da ordem de R\$ 10.761.734,00.

A segunda atividade econômica de maior importância no município é a extração e refino do sal. O parque salineiro do Estado, situado no litoral setentrional, é responsável por 90% da produção brasileira de sal marinho. O Sal é comercializado com vários estados brasileiros e exportado principalmente para os Estados Unidos, África e Europa. O município de Areia Branca, no ano de 2005, aparece como o 3º (terceiro) colocado na produção e refino de sal do país, devido às especiais condições geográficas e climáticas da região.

A proximidade e estreita relação entre os municípios de Areia Branca e Mossoró (a segunda maior cidade do Estado do Rio Grande do Norte depois da capital), distantes aproximadamente 60 km, explica em parte a reduzida demanda imobiliária no núcleo urbano central (sede) de Areia Branca. Os fluxos gerados pelas atividades econômicas mais expressivas (petróleo e sal), além da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte e demais instituições públicas não evidenciam demandas expressivas por moradias, por exemplo, em Areia Branca. As atividades de turismo e lazer, estas sim, imprimem um diferencial de procura por terrenos e novas construções na região litorânea.

A partir desses elementos, na fase de elaboração de propostas do Plano Diretor colocaram-se questões sobre a definição de instrumentos que, embora considerados como conteúdo mínimo pelo Estatuto da Cidade, não encontraram fundamentos para a sua proposição plena na realidade local, conforme analisamos a seguir.

Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir: dinâmica urbana local e inadequações para a aplicação dos instrumentos

Dentre os instrumentos exigidos pelo Estatuto das Cidades que devem estar contidos no Plano Diretor, destacam-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a

Transferência do Direito de Construir. A Outorga Onerosa do Direito de Construir busca separar o direito de propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação. Para tanto o Plano Diretor deve especificar as áreas com infra-estrutura disponível, para que seja aplicado um potencial adicional acima dos índices de coeficiente ou densidade básicos. A transferência do direito de construir contribui para viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de valor histórico ou ambiental, de modo a permitir a compensação aos proprietários de imóveis a serem preservados, através da transferência de índices urbanísticos – diferentes do coeficiente e densidade básica estabelecida para o município - para outras áreas. A transferência é feita entre proprietário privados e com a mediação do poder executivo municipal (BRASIL, p. 76, 2001).

Os dois princípios que fundamentam a venda ou a transferência do direito de construir são: o Direito de Superfície (ou separação do direito de propriedade do direito de construir) e a Função Social da Propriedade. O Estatuto da Cidade ao estabelecer o Direito de Superfície, tornou o direito de construir (sobre ou sob o solo), independente do direito de propriedade, ou seja, aquilo que se pode fazer sobre ou sob a terra pode ser separado dela e desta forma ser concedido para outro, sem que isso represente a venda, concessão ou transferência da propriedade, sendo esse direito atribuído por tempo determinado ou não, de forma gratuita ou onerosa (BRASIL, p. 67 - 70, 2001).

Na primeira fase de desenvolvimento do Plano Diretor de Areia Branca - correspondente a análise do município - identificou-se, do ponto de vista técnico, dois aspectos da realidade local que remeteram à discussão dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir: (i) a fragilidade do suporte físico ambiental da área urbana dotada de infra estrutura e, portanto, em condições de se constituir na área estratégica para a expansão /crescimento do município; (ii) a presença de extensas áreas protegidas no município, com planejamento e regulação ambiental já em curso pelo órgão estadual de meio ambiente, quando teve início o trabalho de elaboração do Plano Diretor.

Como foi mencionado anteriormente a Zona Urbana de Areia Branca encontra-se implantada às margens do rio Mossoró, numa região de mangues. A atividade salineira se desenvolve nas cercanias da sede municipal, fazendo com que o núcleo central seja limitado pelo rio pelos tanques de depuração do sal marinho (figura 03). Ao mesmo tempo em que as condições de crescimento horizontal são bastante limitadas, o adensamento através de um processo de verticalização também é restrito dado a fragilidade do solo e o caráter superficial do lençol freático.



Figura 03: Areia Branca – Foto Aérea
Fonte: IDEMA, 2006

Portanto, considerando as características da infra-estrutura urbana e os condicionantes físico-ambientais, delimitou-se três “áreas adensáveis”, porém com definição de potenciais construtivos bastante restritos: coeficiente de aproveitamento 2.0 (dois) e gabarito máximo de 10 (dez) metros de altura - 03 (três) pavimentos (figura 04 e 05). A análise dos condicionantes do suporte físico da área e os parâmetros recomendados foram objeto de discussão e confirmação nas duas Oficinas que trataram da leitura comunitária do município, nas fases de diagnóstico e de proposta. Ressalta-se que a partir do diagnóstico, evidenciaram-se (três) indicadores que justificaram a definição daqueles parâmetros para as áreas adensáveis: (i) ocupação edificada rarefeita, com pouca rugosidade – prevalecendo edificações com 1 (um) pavimento; (ii) crescimento demográfico pouco significativo e (iii) dinâmica imobiliária pouco expressiva.

O levantamento da infra-estrutura e do uso e ocupação do solo demonstrou que as 3 (três) áreas - propostas posteriormente como adensáveis - apresentavam as seguintes características: A primeira área é dotada de melhor infra-estrutura e é onde se encontram a maior parte dos edifícios de uso comercial e de serviço. Essa área apesar de apresenta a maior rugosidade e ocupação edilícia da sede urbana, possui ainda baixa ocupação (predominância de residências unifamiliares/um pavimento). A segunda área apresenta-se como expansão da ocupação da sede, com a assentamentos dispersos e

presença de terrenos vazios. A terceira área apresenta-se também como uma área de expansão, possuindo porém infra-estrutura urbana recente, em fase de implantação.



Fonte: UFRN, 2006. **Figura 04:** Área Adensável 1 e 2 -



Fonte: UFRN, 2006 **Figura 05:** Área Adensável 3 -

A maior parte das áreas estratégicas do mercado imobiliário estão concentradas na orla marítima, distante do núcleo central (sede). Em grande parte estão situadas em áreas de mananciais, ecossistemas lagunares, dunares móveis e fixas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente, inclusive manguezais, sendo incluídas as margens dos rios e bacias fechadas de águas pluviais.

Em termos demográficos, segundo o censo de 1991 a população total do município era de 21.216 habitantes, com 17.003 residindo na zona urbana e 4.669 zona rural, esses valores representavam 80,1 % na zona urbana e 9,9% na zona rural (tabela 1). Em 2000 o percentual da população urbana em relação a população total passou para 79,2%. Essa diferença para menos, se deve provavelmente ao crescimento da população nos distritos da área rural e da área da costa oceânica.

Tabela 01 - População urbana e rural censitada nos anos de 1991 e 2000

Município	População Urbana		População Rural		População Total	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Areia Branca	17.003	17.861	4.213	4.669	21.216	22.530

Fonte: IBGE, 2002.

A projeção da população⁴ total estimada para o ano de 2005 é de 23.608 habitantes. A população estimada neste ano na área urbana é de 18.602 habitantes e na área rural é de 5.006 habitantes. (Tabela 2).

Municípios	População Urbana		População Rural		Total
	habitantes	%	habitantes	%	
Areia Branca	18.602	78,80	5.006	21,20	23.608

Tabela 2 - Estimativa da população para o ano de 2005.

Fonte: Estimativa DEST/UFRN, 2006.

A estimativa da população para o ano de 2010 é de aproximadamente 25.197 habitantes, sendo que desses 78,3% na zona urbana e 21,7% na zona rural (tabela 3).

⁴ No modelo estatístico utilizado para a projeção da população para os anos de 2005 e 2010 foi considerada a taxa de crescimento populacional da região no período de 1991 e 2000. Este modelo foi identificado como um modelo de progressão aritmética - DEST/UFRN, 2006

Tabela 3 - Estimativa da população para o ano de 2010.

Municípios	População Urbana		População Rural		Total
	habitantes	%	habitantes	%	
Areia Branca	19.729	78,3	5.468	21,7	25.197

Fonte: Estimativa DEST/UFRN, 2006

Os indicadores de densidade demográfica demonstraram que em 1970 a densidade foi de 42 habitantes por Km². Para o ano de 2000 foi de 60 habitantes por Km². Em trinta anos, o crescimento da densidade demográfica em termos estimativos foi de 43,0%. A estimativa da densidade para o ano de 2010 que é da ordem de 68 habitantes por Km², resultando em um crescimento de 12,0%, em relação ao ano de 2000. Este aspecto mostra que a população do município cresceu, mas a sua distribuição se concentrou na área urbana do município e nas áreas dos distritos que foram formados ao longo desses trinta anos, principalmente na região costeira. Considera-se que em termos estatísticos o crescimento populacional do município é significativo, embora muito pequeno se comparado com o crescimento demográfico dos municípios do RN que têm o mesmo potencial turístico de Areia Branca⁵.

A partir dessas análises, identificou-se que a área com características mais adequadas para ser definida como “adensável” não justificava a proposição do instrumento Outorga Onerosa, quer seja pela ausência de demanda imobiliária, quer seja pela própria limitação do potencial construtivo de maior proporção na referida área, dada a fragilidade ambiental do sítio físico.

Nesse caso, a ausência do instrumento Outorga Onerosa repercutiu na regulação das áreas especiais, sobretudo as Áreas de Proteção Ambiental, de Interesse Histórico e Cultural e de Interesse Paisagístico. Não havendo compra e venda de potencial construtivo, de certa forma, colocam-se limites para a transferência de potencial construtivo, proposta para as áreas protegidas.

⁵ Dados do Diagnóstico de Areia Branca (Dimensão Demográfica) . PREFEITURA MUNICIPAL DE AREIA BRANCA/UFRN (2006)

Alternativas apontadas para a proposição da Outorga Onerosa e da Transferência do Direito de Construir em Areia Branca

– Aplicação da Outorga Onerosa

O Instrumento Outorga Onerosa foi proposto para a alteração de uso rural para urbano, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário. Nesse caso, as áreas passíveis de receberem a Outorga Onerosa são aquelas que apresentem infraestrutura adequada para abrigar atividades com fins urbanos. O Potencial Construtivo poderá ser transferido, integral ou parcialmente para qualquer imóvel objeto de Outorga Onerosa para Alteração de Uso Rural e Urbano e/ou os imóveis localizados na Zona Especial de Interesse Turístico e Lazer, através da permuta de valores entre proprietários e venda de potencial construtivo.

– Transferências entre Áreas Protegidas e Zona de Interesse Turístico e de Lazer

Face às características ambientais do município, foram delimitadas no Macrozoneamento, 5 (cinco) Zonas de Preservação Ambiental (figura 06). Na Zona Urbana, definiram-se as Áreas Especiais de Interesse Histórico e Cultural e de Interesse Paisagístico. Nessas áreas, os parâmetros urbanísticos foram mais restritos com relação ao coeficiente de aproveitamento e gabarito estabelecidos para a área adensável havendo, portanto, um potencial construtivo a ser transferido, de forma total ou parcial.

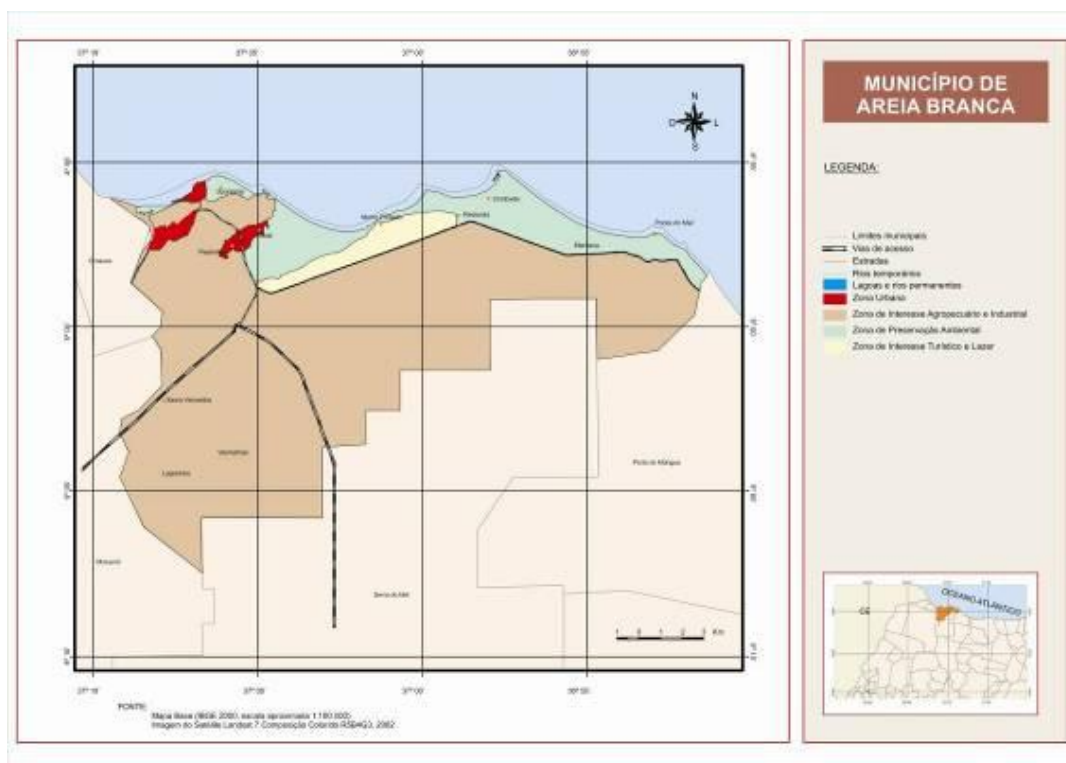


Figura 06: Macrozoneamento
Fonte: UFRN, 2006

No Macrozoneamento foi definida uma Zona de Interesse Turístico e de Lazer, que além das características próprias dessas atividades, a área apresentou condições físico-ambientais adequadas para ocupação. Propôs-se então a implantação de empreendimentos e foi previsto o desenvolvimento de planos e programas, na área de lazer e turismo. Embora não se trate de uma área recomendável para adensamento, apresenta potencialidade de ocupação e interesse do mercado turístico imobiliário, com condições estabelecidas na implantação do empreendimento sobre a implantação da infra estrutura.

Portanto, tornou-se possível a aplicação de índices diferenciados, o que viabilizou a transferência de potencial construtivo das Zonas Especiais. Para a Zona de Interesse Turístico e de Lazer foram admitidos os seguintes índices urbanísticos, através de Transferência de Potencial Construtivo:

- a) Lote mínimo: 5000 m²;
- a) taxa de ocupação básica - 25% (vinte e cinco por cento);
- b) coeficiente de aproveitamento básico - 0,5 (zero vírgula cinco) vezes a área do lote; índice de utilização;
- c) afastamento mínimo entre as edificações - 5 (cinco) metros;
- d) área permeável mínima - 50% (cinquenta por cento).

Os índices urbanísticos máximos admitidos para essa área, através de Transferência de Potencial Construtivo, deverão atender ao seguinte:

- a) Lote mínimo: 5000 m²;
- b) taxa de ocupação máxima - 40% (quarenta por cento);
- c) coeficiente de aproveitamento máximo - 1 (uma) vez a área do lote;
- d) afastamento mínimo entre as edificações - 5 (cinco) metros;
- e) área permeável mínima - 50% (cinquenta por cento).

Os usos permitidos nessa área são: habitação, lazer, hospedagem, prestação de serviços e comércio, voltados para o turismo.

Art. 35. A instalação de empreendimentos na área de que trata esta Lei, somente será autorizada após o parcelamento do solo e implantação da seguinte infra-estrutura básica:

- I. sistema de escoamento de águas pluviais;
- II. sistema de captação, tratamento e destinação final dos esgotos domésticos;
- III. sistema de coleta e destinação final dos resíduos sólidos;
- IV. sistema de captação e distribuição de água potável;
- V. rede de energia elétrica;
- VI. sistema de iluminação pública;
- VII. vias de circulação pavimentadas.

Considerações Finais

A experiência do município de Areia Branca demonstra e especifica a dificuldade de aplicação plena dos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, sobretudo aqueles que objetivam a recuperação da valorização imobiliária. Foi visto que apesar do município apresentar uma economia dinâmica, e um setor turístico crescente pelas seus valores cênico paisagísticos, o mesmo não apresentava mercado imobiliário intenso nas áreas adequadas e recomendadas para adensamento. Soma-se a esse fator, a fragilidade do solo que remeteu à recomendação de baixo nível de verticalização nas áreas adensáveis. Nesse caso, o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir foi proposto apenas para os casos de mudança do uso rural para o urbano.

Por outro lado, o instrumento Transferência de Potencial Construtivo foi relevante no tratamento das áreas protegidas, sendo viável através da venda de potenciais para a Zona de Interesse Turístico e de Lazer, onde reside a demanda de construção do setor imobiliário na região costeira.

Por fim, ressalta-se que o debate público acerca desses instrumentos e as alternativas propostas e acordadas nas audiências públicas, refletiram sobremaneira o debate acumulado em nível local sobre as potencialidades e limitações que o meio físico natural apresenta para o processo de crescimento do município e o trabalho pedagógico

realizado nas oficina , onde forma trabalhados, entre outros, os instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **ESTATUTO DA CIDADE**. guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados- Coordenação de Publicações, 2001

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**. Guia para a elaboração pelos municípios. Brasília, CONFEA/MCidades, 2004

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE AREIA BRANCA-RN. **Lei Complementar N. 1[1].037** de 2006.

UNIVERESIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE AREIA BRANCA-RN**. Diagnóstico. UFRN, 2006