

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA EM PLANOS DIRETORES: CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ, 2008 & 2020

Ronaldo de Sousa Araújo^{1}, Eugênio Bartnig de Oliveira Abreu², Juliana Landim Gomes Siqueira³ & Zélia Maria Peixoto Chrispim⁴*

RESUMO

ARAÚJO, R.S.; ABREU, E.B.O.; SIQUEIRA, J.L.G.; CHRISPIM, Z.M.P. Instrumentos de política urbana nos Planos Diretores de Campos dos Goytacazes-RJ, 2008 & 2020. **Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas**, v.11, n.31, p. 64 -76, 2021.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma política urbana que determina a obrigatoriedade de plano diretor para cidade com mais de 20.000 habitantes. O Estatuto da Cidade, que regulamentou a Constituição, estabeleceu que os planos diretores devem ser revistos no prazo de dez anos. O plano diretor de Campos dos Goytacazes de 2008 passou por um processo de revisão e em 2020 foi aprovada a nova lei. O objetivo geral foi analisar a aplicabilidade da política urbana brasileira com foco na utilização de seus instrumentos. O objetivo específico foi verificar a incidência dos instrumentos da política urbana no planejamento urbano de Campos dos Goytacazes, por meio de análises das Leis dos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo de 2008 e 2020. No processo metodológico foram feitos levantamentos bibliográficos e documentais, análise comparativa. Em relação aos resultados alcançados destaca-se a tabela comparativa de verificação da incidência dos instrumentos de política

urbana nos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo de Campos dos Goytacazes aprovadas em 2008 e 2020. Com as análises dos resultados observou-se que a maior parte dos instrumentos são citados na legislação de forma burocrática. Em geral não foram definidos locais no território municipal para aplicação dos instrumentos. Os instrumentos de política urbana podem ser importantes potencializadores de desenvolvimento urbano. Conclui-se que o caso de Campos dos Goytacazes, assim como em outros municípios brasileiros, a aplicação de grande parte da política urbana definida a nível nacional não conseguiu grande inserção no planejamento municipal. Espera-se com esta pesquisa contribuir com a gestão municipal no sentido de fomentar uma maior discussão e entendimentos dos aspectos técnicos dos instrumentos estabelecidos em lei, na busca de uma cidade de qualidade com ordenamento sustentável.

Palavras-chave: Revisão de Plano Diretor; Planejamento Urbano; Ordenamento Municipal.

¹ Pesquisador Orientador, DSc - Laboratório de Estudos Urbanos e Ambientais – LEUA/ISECENSA – Curso de Arquitetura e Urbanismo; ² Aluno de Iniciação Científica do PROVIC/ISECENSA – Curso de Arquitetura e Urbanismo; ³ Pesquisadora Colaboradora, MSc – Laboratório de Pesquisa em Direito, Sociedade e Economia do Isecensa – LAPESDISE /ISECENSA – Curso de Direito; ⁴ Pesquisadora Colaboradora, DSc – Laboratório de Pesquisa em Gestão e Tecnologias na Construção Civil – GETECC. Institutos Superiores de Ensino do CENSA – ISECENSA, Rua Salvador Correa, 139, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ, CEP: 28035-310, Brasil.

(*) e-mail: r.saraujo100@gmail.com

Data de recebimento: 09/03/2021 Aceito para publicação: 06/07/2021 Publicado online: 06/07/2021

INSTRUMENTS OF BRAZILIAN URBAN POLICY IN CITY PLANS

Ronaldo de Sousa Araújo^{1}, Eugênio Bartnig de Oliveira Abreu², Juliana Landim Gomes Siqueira³ & Zélia Maria Peixoto Chrispim⁴*

ABSTRACT

ARAÚJO, R.S.; ABREU, E.B.O.; SIQUEIRA, J.L.G.; CHRISPIM, Z.M.P. Instrumentos de política urbana nos Planos Diretores de Campos dos Goytacazes-RJ, 2008 & 2020. **Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas**, v.11, n.31, p. 64 -76, 2021.

In Brazil, the Federal Constitution of 1988 instituted an urban policy that determines the mandatory city plan for a city with more than 20,000 inhabitants. The City Statute, which regulated the Constitution, established that the city plans must be reviewed within ten years. The 2008 Campos dos Goytacazes city plan went through a review process and in 2020 the new law was approved. The general objective was to analyze the applicability of Brazilian urban policy with a focus on the use of its instruments. The specific objective was to verify the incidence of urban policy instruments in urban planning in Campos dos Goytacazes, through analyzes of the City Plan Laws and Land Use and Occupation Laws of 2008 and 2020. In the methodological process, bibliographic and documentary surveys, and comparative analysis were carried out. Regarding the results achieved, the comparative table for checking the incidence of urban policy instruments in the master plans and laws for the use and

occupation of land in Campos dos Goytacazes approved in 2008 and 2020 was highlighted. With the analysis of the results it was observed that most instruments are cited in legislation in a bureaucratic manner. In general, no locations were defined in the municipal territory for the application of the instruments. In general, no locations were defined in the municipal territory for the application of the instruments. Urban policy instruments can be important enhancers of urban development. It is concluded that in the case of Campos dos Goytacazes, as in other Brazilian municipalities, the application of a large part of the urban policy defined at national level did not achieve great insertion in municipal planning. This research is expected to contribute to the municipal management in order to foster a greater discussion and understanding of the technical aspects of the instruments established by law, in the search for a quality city with sustainable ordering.

Keywords: City Plan Review; Urban planning; Municipal Planning.

¹ Adviser Researcher, DSc - Laboratory of Urban and Environmental Studies – LEUA/ISECENSA – Architecture and Urbanism Course; ² Scientific Initiation Student at PROVIC/ISECENSA – Architecture and Urbanism Course; ³ Collaborating Researcher, MSc – Research Laboratory in Law, Society and Economics at Isecensa – LAPESDISE /ISECENSA – Law Course; ⁴ Collaborating Researcher, DSc – Research Laboratory in Management and Technologies in Civil Construction – GETECC. CENSA Higher Education Institutes – ISECENSA, Rua Salvador Correa, 139, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ, CEP: 28035-310, Brazil.
(* e-mail: r.saraujo100@gmail.com)

Receipt date: 09/03/2021 Accepted for publication: 06/07/2021 Published online: 06/07/2021

1. INTRODUÇÃO

Assim como o Brasil, vários países do mundo contam com políticas urbanas nacionais explícitas, entre os quais: Chile e México na América Latina; Bélgica, República Tcheca, França, Alemanha, Países Baixos, Suíça e Reino Unido na Europa; Gana, Marrocos, África do Sul e Uganda na África; China e Coreia na Ásia; Austrália na Oceania. Há também países com políticas urbanas nacionais implícitas, e aqueles que não dispõem de políticas urbanas nacionais. No caso do Canadá, a responsabilidade pelos assuntos municipais está com as províncias. (FRIENDLY, 2016).

A política urbana brasileira, estabelecida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), conta com mais de três décadas de vigência, e mais de seis décadas de história (CARDOSO, 1997). O Estatuto da Cidade, lei nº 10.257 (BRASIL, 2001a) que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, completa duas décadas em 2021. Com todos estes anos já é possível avaliar a aplicabilidade das determinações federais nas cidades brasileiras. José Afonso da Silva (2002) observa que a norma necessita de todos os requisitos de aplicação para que seja eficaz, para que tenha aplicabilidade.

Estudos anteriores (ARAÚJO, 2001, 2009; ARAÚJO *et al.*, 2017; OLIVEIRA *et al.*, 2013) apontaram a dificuldade de aplicação de vários instrumentos da política urbana brasileira, especialmente alguns de impacto na questão fundiária, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, e o IPTU Progressivo no Tempo, ou de grande necessidade de conhecimento técnico, como a operação urbana consorciada. Santos Junior e Montandon (2011) destacam que uma análise qualitativa demonstra que os planos diretores incorporaram as diretrizes do Estatuto da Cidade mas quase nunca houve a real aplicação dos instrumentos.

Araújo (2001) já chamava a atenção para a carência de metodologias e técnicas mais detalhadas para a aplicação de instrumentos aprovados pelo Estatuto da Cidade. Foi destacado, de forma comparativa, a legislação e instrumentos de gestão urbanística na Espanha, Lei sobre o Regime do Solo e Ordenação Urbana - Real Decreto Legislativo 1/1992.

Buscando contribuir com a gestão e planejamento financeiro para se estabelecer o desenvolvimento urbano sustentável a Conferência Habitat III (UNITED NATIONS, 2016) destacou, entre outras, a importância de medidas ambientais e anticorrupção, envolvendo ações de supervisão transparentes e independentes. O combate a corrupção no âmbito urbanístico é um desafio bastante significativo e que deve envolver vários setores sociais. Até mesmo para identificar esta relação ilícita entre setores público e privado uma pesquisa pode ser de grande complexidade, como demonstrado por Borges e Silva (2019), mas que o enfrentamento é de extrema necessidade.

No Brasil o ordenamento do território municipal, conforme art. 182 da Constituição Federal, é uma prerrogativa do poder municipal (BRASIL, 1988). No entanto, a legislação federal estabeleceu uma série de dispositivos gerais para o planejamento urbano. O então Ministério das Cidades tinha como prática organizar cursos de capacitação para a implementação da política urbana e seus instrumentos.

Com a extinção do Ministério das Cidades em 2018 e sua incorporação ao Ministério do Desenvolvimento Regional, que aposta na lógica de redes coletivas (BRASIL, 2021a) e abordagem em três escalas (municipal, supramunicipal e rede urbana/regional), percebe-se uma diminuição da influência federal nos processos do planejamento urbano, o que não significa

ausência nas questões municipais, como a habitacional que continua com atenção do governo federal, conforme lei nº 14.118 sobre o Programa Casa Verde e Amarela (BRASIL, 2021b). Neste contexto, é grande a responsabilidade do poder municipal em ordenar o seu próprio território.

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a aplicabilidade da política urbana brasileira com foco na utilização de seus instrumentos. O objetivo específico foi verificar a incidência dos instrumentos da política urbana no planejamento urbano de Campos dos Goytacazes, por meio de análises das Leis dos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo de 2008 e 2020.

Contexto de Campos dos Goytacazes, RJ

Campos dos Goytacazes é uma cidade do estado do Rio de Janeiro localizada na Mesorregião Norte Fluminense. A população estimada de Campos dos Goytacazes em 2020 foi de 511.168 pessoas. A cidade apresentou 57,1% de esgotamento sanitário adequado, 81,8% de arborização de vias públicas e 34,2% de urbanização (IBGE, 2021).

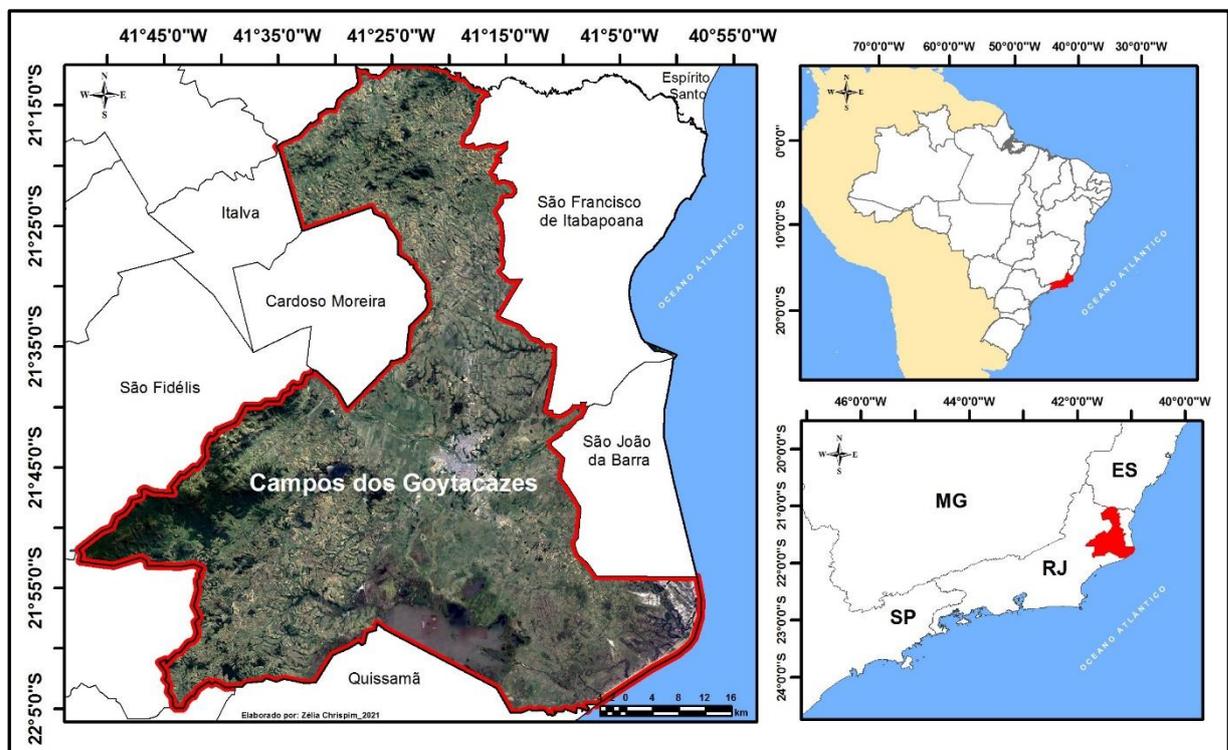


Figura 1 – Mapas de localização do município de Campos dos Goytacazes, RJ. Fonte: CHRISPIM, 2021.

Em 1835, a então Villa de São Salvador dos Campos passa à categoria de Cidade de Campos dos Goytacazes. Em 1835, foram vítimas de Colera 2279 pessoas entre livres e escravos. A população da cidade em 1838 era de 17.459 habitantes. Eram demandas urbanas deste período: pavimentação, alinhamento e extensão de ruas; iluminação pública; arborização e rede de esgoto. Várias lagoas existentes na cidade sofriam com o problema da poluição. O instrumento de desapropriação já era utilizado para fins urbanísticos. (SOUSA, 1935).

Quanto aos planos urbanísticos de Campos dos Goytacazes destacam-se: Plano de Bellegarde, 1834; Plano Plalon, 1842; Plano de Saturnino de Brito, 1902/1926; Plano de

Coimbra Bueno/Alfred Agache, 1944; PDUC – Plano de Desenvolvimento Urbano de Campos dos Goytacazes, 1979; Plano Diretor, Lei n. 5.251/1991; Plano Diretor, Lei n. 7.972/2008 (OLIVEIRA, 2012); Plano Diretor, Lei Complementar n. 0015/2020. Ao longo do tempo foram definidas diretrizes viárias, sanitárias, ambientais, entre outras. Os dois últimos Planos Diretores foram elaborados já com a influência da Política Urbana federal estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001.

Em relação à economia, a receita total de Campos dos Goytacazes em 2019 foi de R\$ 1.908,42 milhões. As receitas correntes do município foram comprometidas com o custeio da máquina administrativa em 100%. Royalties do petróleo recebidos foram de R\$ 517,67 milhões, correspondendo a 27% da receita total. O grau de dependência de transferências e royalties foi o equivalente a 70%. (TCE-RJ, 2020).

Araújo *et al.* (2019) estudaram a execução do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes de 2008 (com base na legislação de uso do solo) nos aspectos sistema viário, uso do solo e áreas verdes, e verificaram que muitas diretrizes foram realizadas conforme o estabelecido no planejamento, ao contrário de outras que não geraram transformações urbanas. Algumas áreas para verticalização foram verticalizadas, outras não. Isto também ocorreu com áreas de preservação ambiental e com as propostas de criação de novas vias para o macro sistema viário. Os autores observaram que a execução do plano diretor refletiu as preferências dos interesses públicos e privados em relação à ocupação do território municipal.

Em relação à situação das Áreas de Preservação Permanente, Chrispim *et al.* (2020) fizeram uma pesquisa sobre a faixa de proteção necessária nas margens do rio Paraíba do Sul no município de Campos dos Goytacazes e constataram que 90,2% destas áreas estão sem mata ciliar e apenas 9,8% estão preservadas.

O Plano Diretor revisado e aprovado em 2020 pela Lei Complementar nº 0015 (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2020), que encontrou uma cidade com problemas e desafios diversos, nas áreas de infraestrutura, habitação, meio ambiente, ocupação irregular do solo, levou em consideração a política urbana federal e a possibilidade de utilização de seus instrumentos para transformar a realidade encontrada.

Nos últimos tempos, o município tem vivido momentos de incertezas, tanto pelas constantes perdas de arrecadação de royalties do petróleo quanto pelos momentos de turbulências ocasionados pela pandemia do coronavírus Covid-19. O Estudo Socioeconômico dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro (TCE, 2020), destacou que as consequências da crise sanitária e econômica serão sentidas em anos subsequentes, inclusive em áreas como a educação pela dificuldade de oferecer o ensino remoto de maneira igualitária. O estudo observou também que algumas medidas de combate ao coronavírus, como a paralisação de setores de atividades e o isolamento social, prejudicam a arrecadação de ISS e ICMS.

Instrumentos de Política Urbana

Dos instrumentos de política urbana dispostos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, além da necessidade de metodologias de aplicação, muitos necessitam da definição de áreas ou locais específicos definidos no território municipal para que possam ser utilizados (ver Tabela 1). Vale destacar alguns destes instrumentos.

O instrumento de política urbana mais complexo no Estatuto da Cidade é o **operação urbana consorciada**, mas também é o de maiores possibilidades. Ele pode ser utilizado em áreas de grande quantidade de variáveis a serem trabalhadas, aspectos urbanísticos,

ambientais, sociais entre outros, como pode ser observado no próprio Estatuto da Cidade, art.32-34 (BRASIL, 2001a). A aplicação do instrumento envolve também outro desafio importante que é a parceria do poder público e da iniciativa privada. A delimitação da área específica objeto da operação é um requisito básico para que o instrumento seja aplicado.

Instrumentos de intervenções urbanísticas complexas também existem em outros países. No caso da Espanha a legislação estabelece três tipos de sistemas de gestão urbanística para a realização de operação urbana (ESPAÑA, 1978): Compensação (feito pelos próprios proprietários e aprovado pelo poder público), Cooperação (realizado em parceria público-privado) e Expropriação (o poder público é quem realiza a operação). O que mais se aproxima do caso brasileiro é o Sistema de Cooperação.

Delimitações de áreas também são fundamentais para a aplicação dos instrumentos **parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública**. O requisito básico para a definição das áreas para estes instrumentos é a ociosidade (é o caso dos vazios urbanos), imóveis que não cumprem a função social. Denaldi *et al.* (2017) observaram que até 2014 haviam registros de início de aplicação do PEUC em apenas 8 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, e apenas 2 municípios haviam lançado o IPTU progressivo no tempo.

O Estatuto da Cidade dispõe sobre a instituição de **zonas especiais de interesse social (ZEIS)**, mas não faz uma definição conceitual deste instrumento. A definição de ZEIS consta na lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), art.18, § 1º “[...] considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Em relação ao instrumento **outorga onerosa do direito de construir** o art. 28 do Estatuto da Cidade dispõe que, mediante contrapartida, o direito de construir poderá ocorrer acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado. Um instrumento que possibilita a arrecadação de recursos econômicos. Segundo Furtado *et al.* (2012), se pode construir mais onde existe infraestrutura instalada ou prevista para receber o excedente.

O instrumento **transferência do direito de construir** estabelecido no art. 35 do Estatuto da Cidade, possibilita ao proprietário de um imóvel exercer em outro local o direito de construir, em caso de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação (imóvel de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural) e para atender programas de regularização fundiária.

2. METODOLOGIA

No desenvolvimento da pesquisa foram realizados os seguintes processos: levantamento de dados bibliográficos e documentais; revisão bibliográfica considerando publicações recentes e outras já consolidadas com foco no tema abordado; elaboração de tabela comparativa com as leis dos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo dos dois períodos estudados. No momento de quarentena, devido o distanciamento social ocasionado pela Covid-19, foram feitas reuniões e discussões utilizando meio remoto.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estudo da inserção da política urbana brasileira e seus instrumentos no planejamento urbano de Campos dos Goytacazes, foi realizado através da elaboração da Tabela 1 que se segue, onde foi verificada a incidência dos instrumentos de política urbana brasileira nos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo de 2008 e 2020. (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2008a, 2008b, 2020a, 2020b).

Foram necessárias observações de ponderamento em alguns casos da verificação em função do instrumento não aparecer de forma explícita no texto das leis. As observações numeradas foram colocadas no sentido de facilitar o entendimento da verificação.

Tabela 1 – Incidência dos instrumentos de política urbana nas Leis dos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo de Campos dos Goytacazes/RJ de 2008 e 2020.

Instrumento do Estatuto da Cidade	Foi citado na legislação municipal? (Leis)				Tem área específica delimitada em mapa, ou foi definido na lei área específica de aplicação?			
	2008		2020		2008		2020	
	P.D.	Uso Solo	P.D.	Uso Solo	P.D.	Uso Solo	P.D.	Uso Solo
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Sim	Não	Sim	Sim	Não ⁽⁴⁾	Não	Não	Não
IPTU progressivo no tempo	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Usucapião especial de imóvel urbano	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Usucapião especial coletiva de imóvel urbano	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Contribuição de melhoria	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Incentivos e benefícios fiscais e financeiros	Sim	Sim ⁽³⁾	Sim	Sim ⁽³⁾	Sim ⁽⁵⁾	Sim ⁽³⁾	Sim ⁽¹⁰⁾	Sim ⁽³⁾
Servidão administrativa	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Tombamento de imóveis	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim ⁽⁷⁾	Sim	Sim ⁽³⁾
Instituição de unidades de conservação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim ⁽¹¹⁾
Zonas especiais de interesse social	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Concessão de direito real de uso	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Concessão de uso especial para fins de moradia	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Direito de superfície	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Direito de preempção	Sim	Não	Sim	Não	Não ⁽⁴⁾	Não	Não	Não
Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Transferência do direito de construir	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim ⁽¹²⁾	Não
Operações urbanas consorciadas	Sim	Não	Sim	Sim	Não ⁽⁴⁾	Não	Não ⁽¹³⁾	Não
Regularização fundiária	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária	Sim ⁽¹⁾	Não	Sim ⁽¹⁾	Não	Não	Não	Não	Não
Legitimação de posse	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Estudo prévio de Impacto Ambiental (EIA)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim ⁽⁶⁾	Não ⁽⁸⁾	Não ⁽⁸⁾	Não
Estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim ⁽⁶⁾	Não ⁽⁹⁾	Não ⁽⁹⁾	Não
Áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos	Sim ⁽²⁾	Não	Sim ⁽²⁾	Não	Não	Não	Não	Não
Consórcio imobiliário	Sim	Não	Sim	Não	Não ⁽⁴⁾	Não	Não ⁽⁴⁾⁽¹³⁾	Não
Áreas de risco	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não

- (1) Elaboração de Cadastro físico [...]
- (2) [...] áreas de risco de inundação. [...] áreas de risco [...].
- (3) Incentivo à manutenção da volumetria na Zona de Comércio do Centro Histórico.
- (4) Não foram definidas áreas específicas. Foram definidas apenas as macrozonas para aplicação.
- (5) Edificações tombadas.
- (6) Empreendimento considerado pelo órgão competente, nos termos da legislação federal, estadual e municipal.
- (7) Delimitação da Zona Centro Histórica – ZCH em mapa.
- (8) Definida por ato do Poder Executivo, ouvido o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – CMMAU.
- (9) Foram definidos tipos de empreendimentos e não locais específicos.
- (10) Imóvel de interesse histórico arquitetônico.
- (11) Foi vinculado ao Setor Especial de Preservação – SEP.
- (12) Vinculado ao instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (Mapa 9).
- (13) A lei do plano diretor cita o Mapa 10, no entanto este não consta na documentação do Diário Oficial, Edição 505 de janeiro de 2020.

O estudo das leis dos Planos Diretores e Uso e Ocupação do Solo de Campos dos Goytacazes, 2008 e 2020, demonstrou similaridade de incidência e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nesta legislação.

Pode-se observar que alguns tipos de instrumentos foram mais bem aceitos no planejamento que outros. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo, foram citadas nos planos diretores de 2008 e 2020 e também tiveram áreas definidas no território municipal. Este é um tipo de instrumento de pouca dificuldade técnica para sua aplicação, mas que precisa de posicionamento político. No entanto, não basta a definição de zonas de interesse social, são necessárias transformações efetivas da realidade existente, como a transformação de áreas de favelas em bairros de qualidade, com sistema viário, infraestrutura, praças, equipamentos sociais e mobiliário urbano.

Operação urbana consorciada é um instrumento complexo, pois exige grande conhecimento técnico, como também disposição política e grande capacidade de liderança do gestão municipal, mas um instrumento de grandes possibilidades, inclusive para áreas de favelas, como demonstrado por Araújo (2006) no VIII Congresso Brasileiros de Arquitetos. Uma abordagem sustentável que propõe a melhoria destas áreas com parceria público-privada, em que a avaliação imobiliária é uma forte aliada no processo. Instrumento que envolve algumas preocupação do Habitat III (2016) citadas, importância de medidas ambientais e anticorrupção. No segundo caso, são necessárias regras claras de negociação entre poder público e iniciativa privada.

O instrumento operação urbana consorciada foi citado nos dois planos diretores de Campos dos Goytacazes analisados, 2008 e 2020, mas em nenhum deles foram definidas áreas específicas para a implantação. Considerando as características do local e requisitos para a utilização deste instrumento, podemos identificar regiões na cidade onde podem ser delimitadas áreas para aplicação deste instrumento. Os limites para delimitação de uma área de operação urbana consorciada podem ser naturais ou construídos, como vias urbanas ou o rio.

Margem esquerda do rio Paraíba do Sul, Região de Guarus: Áreas próximas de lagoas e brejos, como Lagoa do Vigário (Figura 1), em que podem ser criadas Vias de Proteção Ambiental (vias propostas por Araújo (2018) e instituídas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2020); remoção de construções nas Áreas de Preservação Ambiental; construção de moradias de interesse social; aumento do Coeficiente de Aproveitamento do Terreno para viabilização de empreendimentos imobiliários; criação de Parque Urbano com contorno viário para acesso da população.



Figura 2 – Região da Lagoa do Vigário, Campos dos Goytacazes, RJ. Fonte: Google Earth Pro, Edição dos Autores.

Margem direita do Rio Paraíba do Sul: Urbanização de áreas com vazios urbanos e ocupações no entorno, como a região do Solar dos Airizes (Figura 2), em que podem ser criadas novas vias do macro sistema viário, algumas já previstas no planejamento; criação de Parque Urbano com contorno viário; construção de habitações de interesse social; preservação de patrimônio histórico; aumento do Coeficiente de Aproveitamento do Terreno para a viabilização de investimentos imobiliários.



Figura 3 – Região do Solar dos Airizes, Campos dos Goytacazes, RJ. Fonte: Google Earth Pro, Edição dos Autores.

O patrimônio histórico da cidade tem como instrumento para a sua preservação o tombamento e a transferência do direito de construir. Como observado no Guia para implementação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b), o instrumento Transferência do Direito de Construir é um forte aliado da preservação de imóveis de interesse histórico. Em Campos dos Goytacazes ainda não se verifica a aplicação do instrumento transferência do direito de construir de forma a garantir a preservação e/ou a conservação das edificações históricas na cidade.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a) determinaram a necessidade de revisão de um plano diretor municipal a cada dez anos, mas não obrigaram a utilização dos instrumentos instituídos. Assim, o que pode ser observado neste estudo (Tabela 1) como em outros (ARAÚJO, 2009; OLIVEIRA *et al.*, 2013; ARAÚJO *et al.*, 2017;) é que há pouca incidência dos instrumentos nas leis do Plano Diretor e Uso e Ocupação do Solo, e que se observa a dificuldade de aplicação dos instrumentos. Pode-se verificar que a maior parte dos instrumentos não dispõem de definição de área ou local para sua aplicação. Como observado por Araújo (2009), a simples citação dos instrumentos na legislação não garante que estes sejam efetivamente utilizados no planejamento municipal. Segundo o estudo citado, trata-se de citação burocrática sem intenção de utilização efetiva.

Novas abordagens surgem no cenário do planejamento urbano, como a ideia de cidades inteligentes (BRASIL, 2020), mas os velhos problemas urbanos (degradação ambiental, ocupações irregulares, habitações precárias) são persistentes e necessitam de ações objetivas, e os instrumentos de política urbana disponíveis podem contribuir fortemente na transformação das cidades. Instrumentos que necessitam de maior atenção, especialmente em relação ao desenvolvimento de metodologias para sua aplicação, para que possam ter aplicabilidade, como observado por Silva (2002).

Apesar dos instrumentos de política urbana disponíveis na legislação e pouco explorados tecnicamente, outros instrumentos são citados como necessários para o desenvolvimento urbano. Os chamados instrumentos de informação (IPEA; MDR, 2020), como um sistema único informatizado com registro de propriedades imobiliárias, um cadastro socioeconômico da população, um cadastro técnico multifinalitário com informações de vazios urbanos e imóveis públicos, poderão ser utilizados de forma técnica no planejamento e também para o acompanhamento das políticas urbanas por parte da sociedade.

Segundo Campos Filho (2001), existem políticas curativas e preventivas para lidar com problemas urbanos. Assim, os instrumentos de política urbana podem ser utilizados com os dois propósitos citados, como também podem ser importantes potencializadores de desenvolvimento urbano.

4. CONCLUSÕES

A revisão bibliográfica desta pesquisa indicou que os instrumentos da política urbana brasileira são pouco utilizados nos planos diretores no país. No caso de Campos dos Goytacazes não foi diferente, verificou-se uma baixa utilização dos instrumentos da política urbana federal no planejamento do município. Pode-se dizer que as decisões políticas são as principais causas deste quadro, visto que o plano diretor e leis complementares são aprovados pela Câmara Municipal. Contudo, a falta de detalhamento dos instrumentos, a necessidade de ampliação e capacitação técnica na gestão municipal, a aplicação equivocada de alguns instrumentos, e a falta de constantes debates e discussões de aspectos de ordenamento do território municipal contribuem fortemente para este insucesso.

Desde a instituição da atual política urbana pela Constituição Federal houve aumento de métodos de aplicação de vários dos instrumentos, no entanto muitos dos instrumentos tiveram pouca aplicação, e para isso serão necessários mais investimentos em métodos de aplicação e criação de equipes técnicas comprometidas com o ordenamento urbano de qualidade. Contudo, há que se revisar a eficácia da atual política urbana brasileira. Não se pode aceitar que tantos brasileiros ainda vivam em favelas, que a mobilidade urbana não funcione de forma satisfatória, que as áreas de interesse ambiental continuem sendo degradadas e que o patrimônio histórico continue sendo destruído.

A aplicação dos instrumentos não deve acontecer por obrigatoriedade ou de forma aleatória, mas é fundamental o entendimento do tipo de cidade que se pretende construir. Deve-se discutir frequentemente as questões urbanas e possibilidades de desenvolvimento da cidade e sua gestão, desta forma, o controle do processo é maior pela população dificultando a prática da corrupção, uma das preocupações do Habitat III. Um grande desafio no Brasil é estabelecer critérios e métodos de negociação e parcerias entre o poder público e a iniciativa privada que sejam eficazes e de fácil entendimento e utilização por parte da sociedade. Neste sentido, destaca-se também a importância do domínio da aplicação dos instrumentos de política urbana, tornando mais técnico e eficaz o processo do ordenamento urbano, possibilitando que as cidades se tornem mais justas e sustentáveis. Desta forma, serão melhores os resultados nos âmbitos físico-espaciais, ambientais, sociais, culturais, econômicos, entre outros.

6. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. Considerações sobre o Estatuto da Cidade – Brasil (Lei nº 10.257/2001) e a Lei sobre o Regime do Solo e Ordenação Urbana – Espanha (Real Decreto Legislativo 1/1992). In: SANTOS, Thereza Carvalho (Org.). Tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo. **Anais do Workshop Internacional de Dinâmicas Territoriais**. Brasília: CIORD - UnB / AAP / ABM, 2001.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Operação urbana consorciada**: contribuição a sua aplicação. Trabalho apresentado no VIII Congresso Brasileiro de Arquitetos. Goiânia: 11-14 outubro 2006.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Modificações no planejamento urbanístico**: teoria e método de análise. São Paulo: Nobel, 2009.

ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Mapa – Sistema Viário Complementar**. Escala 1/75.000. Proposta R.A. 12/10/2018. Campos dos Goytacazes: 2018.

ARAÚJO, R. S.; PINHEIRO, J. B.; NUNES, I. N.; RANGEL, C. F. R.; CHRISPIM, Z. M. P. Execução do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, RJ. **Perspectivas Online: Humanas e Sociais Aplicadas**, v. 9, n.26, p.141-162, 2019.

ARAÚJO, R. S.; SIQUEIRA, J. L. G.; CHRISPIM, Z. M. P. Aplicabilidade dos instrumentos de política urbana: o caso do plano diretor de São João da Barra – RJ. **Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 12, p. 9-12. Rio de Janeiro: CEPERJ / IPP, 1º Semestre / 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os Arts. 182-183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001a.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001b.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília: 2017.

BRASIL. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>. Acesso em: 14 jan. 2021a.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela [...]. Brasília: 2021b.

BORGES, L. B. O.; SILVA, J. M. P. Corrupção urbanística em sistemas de planejamento e gestão urbanos: um estudo de caso. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, 2019. e20180056. doi.org/10.1590/2175- 3369.011.002.AO06.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 7.972, de 31 de março de 2008**. Institui o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes, 2008a.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Nº 7.974, de 31 de março de 2008**. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes: 2008b.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Complementar nº 0015, de 07 de janeiro de 2020**. Institui o Plano Diretor de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Campos dos Goytacazes, 2020a.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Complementar nº 0016, de 07 de janeiro de 2020**. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Campos dos Goytacazes/RJ. Campos dos Goytacazes, 2020b.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras**: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. *In: Cadernos IPPUR*, Ano XI, n. 1 e 2. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1997.

CHRISPIM, Z. M. P.; OLIVEIRA, C. P.; LACERDA, J.; ARAÚJO, R. S. Estudo das Áreas de Proteção Permanente do Rio Paraíba do Sul no Município de Campos dos Goytacazes – RJ. **Perspectivas Online: Exatas & Engenharia**, v.10, n. 28, p. 54-68, 2020.

DENALDI, R.; BRAJATO, D.; SOUZA, C. V. C.; FROTA, H. B. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias (PEUC). urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago., 9(2), 172-186.

ESPAÑA. REAL DECRETO 3288/1978, 25 agosto, que aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (BOE 31.01.79 y 01.02.79).

FRIENDLY, Abigail. National Urban Policy: A Roadmap for Canadian Cities. Institute on Municipal Finance & Governance. Munk School of Global Affairs, University of Toronto. **IMFG Perspectives**, Nº 14, 2016.

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Campos dos Goytacazes**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 10/02/2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; MDR – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Nota Técnica**. Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), 2020.

OLIVERIA, Mariel Lima de. **Reorganização Viária de Campos dos Goytacazes**: uma proposta retomada. Dissertação de Mestrado. Programa de Engenharia Urbana. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

OLIVEIRA, B. S.; SILVA, L. V. O.; SOARES, B. R. Uma análise dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor de Rio Verde – GO. **Caminhos de Geografia** – revista online. Uberlândia, v.14, n.45, p.183-192, Mar / 2013.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUSA, Horacio. **Cyclo Aureo**: História do 1º centenário da cidade de Campos 1835-1935. Campos dos Goytacazes: Artes Graphics, 1935.

TCE-RJ – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Socioeconômicos**: Municípios do Estado do Rio de Janeiro 2020: Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro, 2020.

UNITED NATIONS. Habitat III. **The New Urban Agenda**. Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All. Quito: 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Acesso em: 04/01/2021.