

CATEGORIA: RESUMO EXPANDIDO

PLANO DIRETOR DE CARUARU: UM PANORAMA SOBRE A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA ENTRE 2004 E 2019

Janaina Aparecida Gomes de Lima ¹

Ana Clara Marques Bezerra ²

Leonardo Pereira da Silva ³

Maria Clara Pessoa Dias ⁴

RESUMO

Este trabalho na categoria de resumo expandido se propõe a discutir o quadro normativo urbanístico de Caruaru-PE, tomando como referência o período de 2004 a 2019. A escolha do recorte temporal considerou a promulgação do Plano Diretor do município (Lei Complementar 0005, de 27 de julho de 2004), seu prazo máximo para revisão e um período de vigência de 05 anos do plano desatualizado. Os principais aspectos observados dizem respeito às orientações para uso e ocupação do solo, e para o desenvolvimento urbano da cidade. Os métodos de pesquisa se deram por meio de revisões bibliográficas para então, seguir com uma análise expositiva com as legislações encontradas, além de discussões orais entre o grupo e agentes administrativos do setor público. Adiante, são apresentadas Leis complementares que dão suporte à aspectos específicos e acrescem a legislação urbanística da cidade para uma melhor contenção de projetos existentes ou futuros. Assim, o presente trabalho mostra a importância dos parâmetros urbanísticos para uma melhor apropriação do território caruaruense, de modo que haja uma melhor projeção no âmbito construtivo do município.

Palavras-chave: Caruaru; Plano diretor, Legislação Urbana.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o processo de urbanização acelerou-se no século XX, ao longo do qual foram implementadas políticas diversas no sentido de “ordenar” a ocupação das cidades, não conseguindo atender, porém, uma parcela significativa da população brasileira, que convive hoje com uma situação urbana precária. Por esta razão, vê-se a necessidade de planejar e gerir as cidades, e ao longo do tempo a política urbana brasileira teve avanços significativos através dos instrumentos de ordenamento territorial.

Nas décadas de 1960 e 1970 já haviam grandes esforços de médias e grandes cidades para a elaboração de seus planos diretores, visando sobretudo a captação de recursos federais (CYMBALISTA e SANTORO, 2009). No entanto, somente a partir da década de 1980, o plano diretor ganha o protagonismo na política urbana dos municípios, como consequência da

¹ Mestre em Desenvolvimento Urbano, Docente do curso de Arquitetura e Urbanismo Unifavip Wyden, janainalimaarq@gmail.com

² Acadêmica do curso de Arquitetura e Urbanismo Unifavip Wyden, anaclaramarquesbezerra@gmail.com

³ Acadêmico do curso de Arquitetura e Urbanismo Unifavip Wyden, leo.pereira58@gmail.com.

⁴ Acadêmica do curso de Arquitetura e Urbanismo Unifavip Wyden, clarapessoa12@gmail.com

inclusão de um capítulo referente a política urbana (composto pelos artigos 182 e 183) na Constituição Federal de 1988 (CYMBALISTA e SANTORO, 2009; SOUZA, 2016). A regulamentação destes artigos ocorreu através da implementação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que previa o plano diretor como instrumento básico da política urbana nos municípios brasileiros. O mesmo representa um desejo futuro da sociedade: a partir de um “retrato” atual do município, traça orientações para o desenvolvimento e expansão da cidade, sendo as ferramentas mais usuais para isso, os parâmetros urbanísticos e zoneamentos (SOUZA, 2016).

Caruaru esteve adiante nas discussões pois teve seu primeiro plano diretor aprovado em 1977, marco regulatório que foi revisto em 27 de julho de 2004, ou seja, vinte e sete anos após a versão anterior. Cabe destacar aqui que o plano diretor é elaborado com base na dinâmica urbana do município, que se transforma de maneira radical ao longo do tempo. Tendo em vista este processo, o Estatuto da Cidade prevê a revisão do plano em até dez anos, e os próprios planos diretores também trazem seções específicas que tratam deste processo. Apesar desta previsão legal, são poucos os municípios que conseguem cumprir o prazo inicialmente previsto. No caso de Caruaru, o plano diretor deveria ter passado pelo processo de revisão até o ano de 2014, que, no entanto, só foi concluído no fim de 2019, com o novo plano diretor instituído pela Lei Complementar nº 72, de 30 de dezembro de 2019.

A falta de revisão é bastante problemática do ponto de vista do planejamento urbano, sobretudo ao considerar as transformações de Caruaru no período. Conforme dados do Censo IBGE, nota-se que entre os anos 2000 e 2010 Caruaru foi uma das cidades com maior crescimento populacional no estado de Pernambuco, sendo a mais populosa do estado fora da Região Metropolitana do Recife, com 314.912 habitantes (Censo IBGE, 2010), com projeção estimada para 2019 de 361.118 habitantes (IBGE, 2019). Devido a sua localização estratégica – no entroncamento com as rodovias BR-232 e BR-104 – possui fácil comunicação com a capital do estado, Recife, bem como com os municípios circunvizinhos, onde ocorrem diariamente movimentos pendulares a procura dos serviços oferecidos – Caruaru é um importante polo econômico, cultural, hospitalar e educacional na região. Outro grande atrativo de Caruaru é a feira. Localizada no centro da cidade, atrai turistas de todas as partes do Brasil e do mundo, e torna-se uma fonte de renda e emprego para os moradores. Ademais, as festividades juninas e o Alto do Moura – reconhecido pela Unesco como o maior centro de artes figurativas das Américas – também movimentam a economia da cidade.

Percebe-se que Caruaru teve um alto crescimento urbano nestes últimos anos. Naturalmente, as altas taxas de crescimento populacional e econômico de Caruaru refletem-se em uma demanda crescente por imóveis que possam abrigar a população e receber novas atividades, sobretudo de serviços, considerando a vocação comercial de Caruaru. No entanto, este crescimento acelerado em muitas localidades se deu de forma desordenada, acarretando uma série de problemas para a cidade, como o aumento da segregação social, a redução na mobilidade urbana e a falta de infraestrutura, entre outros.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é identificar as alterações normativas decorrentes da necessidade de atualização da legislação urbanística de Caruaru em relação ao Plano Diretor de Caruaru (Lei Complementar 0005/2004), tendo como recorte temporal o período de 2004 a 2019⁵.

⁵ Os achados deste trabalho integram o projeto “Efeitos da Ausência de Revisão dos Instrumentos Urbanísticos do Plano Diretor na Gestão de Uso do Solo e Crescimento Urbano de Caruaru”, realizado no âmbito do Programa de Iniciação Científica e Tecnológica e Extensão do Centro Universitário do

MÉTODO

No que diz respeito à metodologia, foi adotada a abordagem proposta por Minayo (2002), ao compreender que “Enquanto conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática” (MINAYO, 2002, p. 16). Dessa forma, inicialmente foi realizada uma revisão bibliográfica sobre os conceitos básicos acerca do tema, como planejamento urbano, legislação urbanística e, sobretudo, plano diretor e suas especificidades. Em seguida, procedeu-se a uma análise documental sobre as legislações urbanísticas de Caruaru pertinentes ao objetivo proposto, com a consequente sistematização dos dados relevantes à pesquisa. Com isso, foi possível desenvolver as reflexões sobre os temas abordados aqui, valendo salientar a importância dos debates realizados entre o grupo, além de conversas informais sobre o tema com professores e agentes do poder público municipal.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Antes de proceder a análise do Plano Diretor de Caruaru (Lei Complementar nº 005/2004), procurou-se reiterar a relevância do plano diretor enquanto instrumento de planejamento urbano, buscando referências no quadro normativo brasileiro. Para tanto, partiu-se da Constituição Federal de 1988, com enfoque no capítulo específico sobre Política Urbana, composto pelos Artigos 182 e 183, que tratam respectivamente da função social da cidade e propriedade, e da regularização fundiária, dispondo sobre os critérios para a concessão da usucapião urbana. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamentou estes artigos, tem papel fundamental na elaboração de instrumentos de gestão urbana, pois indica o rumo que deve ser seguido durante o processo de elaboração de legislações municipais, e suas diretrizes visam a garantia da função social da propriedade urbana e a democratização da gestão das cidades. Através do Art.39 o Estatuto aponta a importância do Plano Diretor, pois afirma que a propriedade urbana cumpre sua função social quando segue a determinações e diretrizes expostas no plano, tendo como objetivo a garantia das necessidades dos cidadãos relacionadas a qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico. De acordo com o Art. 41, Caruaru se enquadra na situação de obrigatoriedade do plano por possuir mais de vinte mil habitantes. Além disso, a legislação manifesta a necessidade de revisão, pelo menos, a cada dez anos (Art. 40, §3º), tendo em vista as constantes modificações que a cidade sofre no período espaço tempo.

Por ter sido promulgado pós-Estatuto da cidade, o Plano Diretor de Caruaru de 2004 está em consonância com os princípios previstos, trazendo como objetivos gerais atingir condições de dignas de vida urbana e rurais, o desenvolvimento das funções sociais da cidade, assim como o cumprimento da função social da propriedade (Art. 2º). Como base conceitual para o plano, cabe destacar o exercício da gestão democrática através da participação da população na política urbana do município, inclusive em relação ao Plano Diretor (Art. 3º, VII). O plano apresenta diretrizes gerais que orientarão o desenvolvimento e ordenamento do território, estruturadas nas dimensões sociocultural, ambiental, econômica e urbana (Art. 4º). Além disso, o plano trata do ordenamento do território, estabelecendo as seguintes zonas (Art. 56): Zonas Residenciais (ZR), Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), Zonas de Atividades Múltiplas (ZAM), Zona de Proteção Cultural (ZPC), Zonas de Restrição do Aeroporto (ZRA) e Zonas de Preservação Ambiental (ZPA), sendo algumas divididas ainda em subcategorias; bem como os parâmetros urbanísticos que devem ser seguidos. Os instrumentos urbanísticos previstos (Art. 17) estão agrupados em três categorias: Indução do Desenvolvimento Urbano, de Regulação Urbanística,

e de Gestão Urbana, sendo alguns autoaplicáveis e outros necessitando de regulamentação por leis específicas.

Em relação ao contexto de Caruaru, foi realizado um levantamento de sua legislação urbanística, considerando o recorte temporal deste trabalho e a relação com o Plano Diretor (Lei Complementar 005, de 27 de Julho de 2004). Nesse sentido, destacam-se: a Lei Complementar 033/2012 (Outorga Onerosa), Lei Complementar 041/2013 (Alteração de incisos e artigos do Plano Diretor), Lei Complementar 042/2013 (Alteração de artigos da Lei de Outorga Onerosa) e a Lei Complementar 060/2018 (Regularização). Foi identificado que três das legislações analisadas regulamentam instrumentos urbanísticos do Plano Diretor e uma faz alterações em parâmetros urbanísticos.

A Lei Complementar 033/2012 trata da concessão da outorga onerosa do direito de construir, isto é, o direito de ultrapassar a área máxima de construção definida pelo coeficiente de utilização disposto no plano diretor. É considerada pelo plano diretor como um instrumento de indução do desenvolvimento urbano.

A outorga onerosa só pode ser realizada em algumas zonas da cidade, onde cada qual possuirá um novo coeficiente que poderá ser acrescido ao existente, como exposto na lei. As zonas onde esta ferramenta pode ser utilizada são: EAM (Eixo de Atividades Múltiplas), ZR1 (Zona Residencial 1), ZR2 (Zona Residencial 2) e ZR3 (Zona Residencial 3). Ademais, a outorga onerosa só será concedida mediante pagamento de taxa, taxa esta que será calculada em cima da área do terreno, do valor venal do imóvel, do coeficiente de utilização da zona e do coeficiente de utilização pretendido. A verba obtida é destinada exclusivamente ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, como previsto no Plano Diretor. Este instrumento é muito utilizado quando se deseja construir grandes empreendimentos, sejam eles de caráter residencial, comercial ou de serviços. O empreendedor então deve pagar para solicitar a construção de edificações maiores que o permitido para a zona que se encontra.

No ano seguinte, a Lei Complementar 042/2013 faz modificações na Lei de Outorga Onerosa (Lei Complementar 033/2012), no que diz respeito aos coeficientes de utilização que podem ser acrescidos em determinadas zonas. Nota-se uma diminuição no coeficiente de utilização máximo na ZR3 (Zona Residencial 3) e um aumento nas zonas ZR2 (Zona Residencial 2) e EAM (Eixo de Atividades Múltiplas), enquanto que a ZR1 (Zona Residencial 1) permanece a mesma. Estas alterações se tornaram necessárias devido à Lei Complementar 041/2013, abordada a seguir. Como foram feitas alterações nos parâmetros urbanísticos de algumas zonas, se fez necessário também rever os coeficientes acrescidos às mesmas quando utilizada a Outorga Onerosa. Também foi necessário levar em consideração a demanda construtiva na cidade nos últimos anos, a fim de propor mudanças de forma mais prudente.

A Lei Complementar 041/2013 faz algumas alterações no Plano Diretor de Caruaru (Lei Municipal 005/2004), referentes aos parâmetros urbanísticos de algumas zonas da cidade, sendo elas: ZR2 (Zona Residencial 2), ZR3 (Zona Residencial 3), EAM (Eixo de Atividades Múltiplas) e ZPA4 (Zona de Preservação Ambiental 4). Dentre as alterações percebe-se a diminuição da taxa de solo natural em lotes isolados de uso habitacional unifamiliar ou multifamiliar, bem como para condomínios; a concessão de afastamento nulo em 2/3 das laterais e dos fundos, com altura máxima de 7,00m; a diminuição da área total mínima de lotes para novos loteamentos; e o aumento da área parcelável (e consequentemente a diminuição da área pública) para novos loteamentos e condomínios. Além disto, foram acrescentados e modificados os parâmetros urbanísticos específicos para lotes residenciais de uso habitacional multifamiliar. Em outras palavras, as alterações que esta lei apresenta conferem uma maior

flexibilização no que diz respeito aos parâmetros urbanísticos da cidade, permitindo uma utilização mais adensada do solo.

A Lei Complementar 060/2018 trata da regularização de edificações que destoam das diretrizes apresentadas no Plano Diretor então vigente e no Código de Urbanismo, Obras e Posturas (Lei Nº 2454/1977). A regularização fundiária consta entre os instrumentos de regulação urbanística previstos no Plano Diretor, que a apresenta da seguinte forma: “Art. 34. A regularização fundiária que é o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, objetiva a legalização e consolidação da população em áreas urbanas, ocupadas de forma irregular”. As exigências da Lei Complementar 060/2018 dizem respeito à edificação estar localizada dentro do perímetro urbano de Caruaru de modo que já esteja concluída ou que esteja no processo de andamento antes da publicação da Lei (19 de janeiro de 2018); ao qual, o empreendimento deverá estar atendendo aos requisitos mínimos de utilização, salubridade e segurança. Em acréscimo, esta legislação apresenta também fórmulas utilizadas para cálculo de multas de edificações que não atendem aos parâmetros exigidos (coeficiente de utilização, taxa de solo natural, afastamentos, altura máxima, quantidade de vagas de estacionamento, área mínima de ambientes), e suas respectivas condições de pagamento; concluindo suas abordagens com orientações gerais a respeito do processo de Regularização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do Plano Diretor de Caruaru vigente até o ano de 2019 e legislações relacionadas, nota-se que o rápido processo de transformação da cidade implica na implementação de legislações com o intuito de complementar o Plano Diretor, regulamentando os instrumentos da outorga onerosa e regularização fundiária, algo já esperado visto que é previsto no próprio Plano Diretor. Sua revisão, que deveria ocorrer até o ano de 2014, não foi realizada dentro do prazo, identifica-se que a Lei Complementar 041/2013 faz algumas alterações nos parâmetros de algumas zonas, o que não atende plenamente os objetivos do Plano Diretor, por tratar apenas de áreas pontuais e não da totalidade da área urbana.

Diante do crescimento populacional, modificação nas atividades e processo de expansão urbana, as diretrizes entraram em desconformidade com o momento presente e o plano entra em processo de revisão resultando na Lei nº 11.181/19 que entra em vigor em dezembro de 2019. Como interesse para pesquisas futuras, cabe a realização de uma análise comparativa entre o novo Plano Diretor e as legislações abordadas neste trabalho, a fim de verificar se as lacunas identificadas foram supridas.

REFERÊNCIAS

- CARUARU. Lei Complementar Nº 005, de 27 de julho de 2004. **Estabelece Diretrizes Gerais de Desenvolvimento, institui o Plano Diretor de Caruaru, cria o Sistema de Planejamento da Cidade e dá outras providências.** Caruaru, 2004.
- CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. O Plano Diretor na luta pelo direito à cidade. In: CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire (Orgs.). **Planos diretores: processos e aprendizados.** São Paulo: Instituto Pólis, 2009. p. 5-15.
- IBGE. **Caruaru (PE) | Cidades e Estados | IBGE.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/caruaru.html>> Acesso em: 28 jul. 2020.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 108 p.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma intrusão crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016. 558p.