

## UMA BREVE ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO DE JOÃO PESSOA-PB

*A brief analysis of the instruments of Urban Planning of João Pessoa-PB*

*Un breve análisis de los instrumentos de Urbanismo de João Pessoa-PB*

Maycon Moraes Souza<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo, realizar uma breve análise do Uso e Ocupação do Solo de João Pessoa, pensando na aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão urbana e de tributação, de modo que se possa perceber a ação estatal e mercadológica no que tange os rumos da cidade. A metodologia utilizada, foi a de revisão bibliográfica de autores que discutem o planejamento urbano e toda sua instrumentalização, assim como, análises de documentos oficiais como o PDM de João Pessoa e o Estatuto da Metrópole de 2001. Analisou-se ainda, o uso e ocupação do solo pessoense, a divisão em zonas definidas pelo índice de aproveitamento estabelecido no plano diretor, os fundos de urbanização e seus conselhos de desenvolvimento urbano, assim como a aplicação e brechas dos instrumentos de tributação (IPTU Progressivo e Solo Criado). Deste modo, foi possível perceber que o Plano Diretor permite a participação popular, não de maneira ampla, mas indiretamente por indicações de delegados, mistos entre sociedade civil e Estado, e que pela existência de brechas, podem facilmente serem corrompidas pelo forte lobby mercadológico evidenciado na capital paraibana.

**Palavras-Chave:** Plano Diretor, Zoneamento, IPTU Progressivo, Participação Popular.

### ABSTRACT

This article aims to perform a brief analysis of the Land Use and Occupation of João Pessoa, thinking about the application of urban planning and management and taxation instruments, so that one can perceive the state and market action regarding the directions of the city. The methodology used was the bibliographic review of authors who discuss urban planning and all its instrumentalization, as well as analyses of official documents such as the MDP of João Pessoa and the Statute of the Metropolis of 2001. It was also analyzed, the use and occupation of pessoense soil, the division into areas defined by the utilization index established in the master plan, the urbanization funds and their urban development councils, as well as the application and loopholes of taxation instruments (Progressive IPTU and Created Soil). Thus, it was possible to perceive that the Master Plan allows popular participation, not broadly, but indirectly by indications of delegates, mixed between civil society and the State, and that by the existence of loopholes, they can easily be corrupted by the strong market lobby evidenced in the capital of Paraiba.

**Keywords:** Master Plan, Zoning, Progressive IPTU, Popular Participation.

---

<sup>1</sup> Licenciado e atual Mestrando em Geografia. Universidade Estadual de Londrina. E-mail: maycon.moraes@live.com

## RESÚMEN

Este artículo tiene como objetivo realizar un breve análisis del uso y ocupación del suelo de João Pessoa, pensando en la aplicación de los instrumentos de planificación urbana y gestión y fiscalidad, para que se pueda percibir la acción estatal y de mercado con respecto a las direcciones de la ciudad. La metodología utilizada fue la revisión bibliográfica de autores que discuten sobre urbanismo y toda su instrumentalización, así como análisis de documentos oficiales como el MDP de João Pessoa y el Estatuto de la Metrópolis de 2001. También se analizó, el uso y ocupación del suelo pessoense, la división en áreas definidas por el índice de utilización establecido en el plan maestro, los fondos de urbanización y sus consejos de desarrollo urbano, así como la aplicación y lagunas de instrumentos fiscales (IPTU progresivo y suelo creado). Por lo tanto, era posible percibir que el Plan Maestro permite la participación popular, no ampliamente, sino indirectamente por indicaciones de delegados, mezclados entre la sociedad civil y el Estado, y que por la existencia de lagunas, pueden ser fácilmente corrompidos por el fuerte lobby del mercado evidenciado en la capital de Paraíba.

**Palabras clave:** Plan Maestro, Zonificación, IPTU Progresivo, Participación Popular.

## INTRODUÇÃO

A cidade, como distrito sede municipal, de modo geral, agrega uma diversidade de elementos, como prédios públicos e privados, residências, malha viária, e infraestruturas em geral, áreas de preservação, de convivência, e de circulação que são essenciais para a produção e geração de riquezas. A concentração de todos estes elementos, fortalecem ainda mais o sistema capitalista, uma vez que a cidade é uma das obras mais evidentes deste sistema, onde permitem a reprodução do sistema a tempos cada vez maiores. Entretanto, por ela ser, portanto, o *locus* da reprodução do sistema capitalista, os atores que dela tiram proveito, buscam cada vez mais criar amarras que possam fazer da cidade e de seu espaço urbano, algo propriamente seu e de seus interesses particulares.

O espaço urbano, é disputado por diversos atores e sua produção e modificação é realizada por Agentes Modificadores, que segundo Corrêa (1989) são eles, os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários, aliados a eles muitas vezes, o quarto elemento, o Estado. Ainda se somam a estes agentes, mas num caminho inverso, os grupos sociais excluídos. Assim, o espaço urbano, se mostra um campo de interesses, em que quem for o indivíduo ou grupo mais engajado e consciente do que tem em mãos para atuar ou agir, acaba tendo

um poder mais efetivo perante a quem é aliado do processo de participação popular na produção do espaço urbano.

Devido aos municípios brasileiros estarem sob uma democracia direta representativa, como é o caso também de João Pessoa-PB, na qual se delegam poderes a cidadãos que compartilham o mesmo espaço, é comum, que haja em outros assuntos, no que tange a participação na política, que o sistema de escolha de delegados seja mantida. Contudo, nesta representação indireta de democracia, interesses distintos e difusos são colocados sobre a esfera do planejamento e gestão do espaço urbano, lugar onde hoje, a maior parcela da população brasileira é residente. Pensar em maneiras de ampliar a esfera democrática e de participação popular no processo de planejar e gerir a cidade se mostra cada dia mais importante, principalmente pela tomada de espaço cada vez maior de grupos voltados ao empresariado local, regional e até nacional, nos instrumentos de planejamento, de forma que possam vir a privilegiar seus interesses mais particulares. Alçar a participação popular, calçada sobre uma boa pedagogia urbana, levando cidadãos a participar do planejamento urbano atual, parece ser uma boa alternativa de valorização dos moradores da cidade e que podem vir a refletir no uso mais democrático da cidade. Por isso, a pergunta que se lança neste trabalho é *se o planejamento urbano pessoense, aliado aos gestores locais contribuem para uma produção espacial integrada e participativa, ou excludente e segregacionista pela aplicação dos seus instrumentos?*

O objetivo deste trabalho é, portanto, realizar uma breve análise do uso e ocupação do solo de João Pessoa-PB, sendo possível compreender a atuação dos instrumentos do planejamento neste município a partir de sua aplicação e gestão, observando implicações que possam também reverberar em benesses para determinados grupos de moradores e na conformação do espaço urbano pessoense.

O artigo está organizado em cinco tópicos. No primeiro tópico, será abordado a metodologia empregada, na sequência, um item que trabalhará com a conceituação teórica pertinente a este estudo, em seguida, a caracterização da área de estudo. O quarto item trará os resultados deste artigo em conjunto com diversos mapas que auxiliarão na discussão do que foi produzido e analisado e, por fim fecha-se com as considerações finais acerca da temática.

## **Materiais e Métodos**

A metodologia deste trabalho se apoia em três etapas. Na primeira fase do estudo, se deu a leitura da obra de Marcelo Lopes de Souza, intitulada “Mudar a Cidade”, em que traz várias abordagens e perspectivas do planejamento e gestão urbana, assim como a proposta pelo autor do livro e também como hipótese neste artigo, a de planejamento e gestão urbana em conjunto com uma participação popular democrática. Ainda na fase de revisão bibliográfica, teóricos que trabalham com a temática de cidade como Corrêa (1989) com o livro “O Espaço Urbano”, entre outros, a serem colocados no tópico a seguir, foram usados para o caminhar teórico.

A segunda fase originou-se pela pesquisa documental da área de estudo, na qual, realizou-se a leitura do Plano Diretor do Município de João Pessoa disponível no site da prefeitura da capital paraibana, assim como se deu a extração de dados tratados importantes como as produções cartográficas realizadas pela SEPLAN (Secretaria de Planejamento de João Pessoa).

A terceira fase, para a formulação dos resultados e discussões, primeiramente, caracterizou-se a área de estudo com a produção de um mapa via *software QGIS*, utilizando-se de dados secundários fornecidos pelo IBGE. Em seguida, de modo a sintetizar os resultados, realizou-se a análise de alguns instrumentos do Plano Diretor de 2008, a conceituação teórica, a produção cartográfica e a realidade observada de modo assistemático em meados de 2018.

Por fim, teceu-se as considerações finais de modo a buscar a entender se o caso analisado atende à hipótese aqui formulada, de que o planejamento e gestão urbana podem ser amplamente influenciados de acordo com o nível de participação popular. No item a seguir, alguns conceitos pertinentes a este trabalho serão abordados.

## **O Planejamento Urbano e seus Instrumentos de Aplicação e Gestão**

Os conceitos de Planejamento e gestão no espaço urbano, muitas vezes se encontram em confusão semântica, o que se faz necessário destacar a distinção realizada por Souza (2010), na qual

coloca o planejamento como a parte tecnocrática voltada ao futuro e a gestão como mais democrática e prática, mais ligada ao presente e à execução. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares.

Sobre o conceito de planejamento urbano, Souza (2010), entende que para que não nos tornemos escravos de circunstâncias futuras inesperáveis, busca-se pelo planejamento, minimizar ou evitar problemas, criando situações de manobra, caso necessário no momento de gestão, ou seja, da execução do planejamento urbano. O autor ainda complementa que não se deve abrir mão de nenhum planejamento, pois é com ele, que a humanidade conquistou distintos e crescentes graus de liberdade, evitando ficar refém de determinados eventos inesperados. (MATUS, apud Souza, 2010, p.53)

A ação coordenadora cada vez mais usual do Estado perante o planejamento e gestão urbana, se mostram como uma interessante alternativa quando incentivam a democratização e participação popular, contudo, um caminho mais comum que vem sendo recorrente, é a submissão do próprio Estado, frente a interesses mercadológicos imediatistas, em que se tornam adeptos da aplicação de uma “lógica gerencial privada para o espaço urbano, esvaziando a dimensão política ou subsumindo-a perante uma racionalidade empresarial”, o que se configura por muitos governantes e empresários como um tecnocratismo eficiente da pós-modernidade, e que substitui ou no mínimo altera o planejamento regulatório vigente até meados de 1970. (SOUZA, 2010, p.55)

Os instrumentos urbanísticos e os zoneamentos de uso e ocupação do solo, de acordo com Souza (2010), são quem regulam a densidade e a forma de ocupação do espaço. De acordo com o autor, eles podem ser do tipo informativo (ex: separação de lixo doméstico), estimulador (incentivos fiscais), inibidor (limitam manobras de agentes modeladores – IPTU Progressivo, desapropriação, edificação compulsória), coercitivo (índices urbanísticos, limites legais) e outros (rationale – captar melhorias). Alguns podem promover justiça, como o IPTU Progressivo, e outros a desigualdade como os incentivos fiscais.

De acordo com Souza (2010), o zoneamento é tido como o carro-chefe do planejamento urbano. Sendo responsável, de modo geral, pela separação e uso da terra, possuindo diversos tipos de zoneamento. Sua orientação, pode ser um zoneamento funcionalista, voltado à produção e que segrega e higieniza áreas, ou um zoneamento de prioridades, na qual coloca em maior evidência no zoneamento, a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado. Neste segundo tipo, há o incremento e valorização de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e as ZPA (Zonas de Proteção Ambiental).

Ao falar sobre os instrumentos urbanísticos que buscam uma tributação diferencial a fim de angariar fundos para o desenvolvimento urbano de modo que haja uma transferência de renda dos mais abastados em prol de benesses as áreas mais subalternas, a aplicação de instrumentos mais comuns nas cidades são o IPTU Progressivo e o Solo Criado, também conhecido como outorga onerosa do direito de construir. (SOUZA, 2010)

No que se refere a legislação, de acordo com a Lei 10257/2001, chamado Estatuto da Cidade, é ele que estabelece as diretrizes da política urbana sob um viés reformista, com normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. É a partir deste estatuto que se busca ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e se tenta evitar de acordo com o Art. 2º inciso VI:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental. (LEI FEDERAL Nº 10257/2001 – ESTATUTO DA CIDADE)

Deste modo, pensando na efetivação de uma política urbana reformista e que atenda os interesses democráticos, institui-se dentro do Estatuto da Cidade, Instrumentos de Política Urbana que visam o melhor planejamento em distintas escalas. Neste trabalho destacamos o Plano Diretor Municipal, que recebe a função de regulamentar o planejamento e a gestão dos instrumentos urbanísticos e dos zoneamentos.

De acordo com o Capítulo III do Estatuto da Cidade, que disserta sobre o Plano Diretor, define que todo plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo ser revisto a cada 10 anos, obrigatório para municípios acima de 20 mil habitantes, em áreas de aglomeração metropolitana ou áreas turística; deve ser garantido durante sua formulação seguindo os princípios democráticos da reforma urbana, a participação popular na sua formulação por audiências públicas e debates coletivos, assim como a delimitação das áreas urbanas passíveis de aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, de acordo com a infraestrutura presente. (LEI FEDERAL Nº 10257/2001 – ESTATUTO DA CIDADE)

Ao falar de IPTU Progressivo que aqui será analisado, entende-se como um instrumento inibidor de tributação busca taxar os responsáveis pela utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, e que de acordo com o Estatuto das Cidades (2001), cabe ao município, a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Ainda sobre o IPTU Progressivo, o mesmo estatuto ainda define nos seus três parágrafos:

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º. § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo. (LEI FEDERAL Nº 10257/2001 – ESTATUTO DA CIDADE)

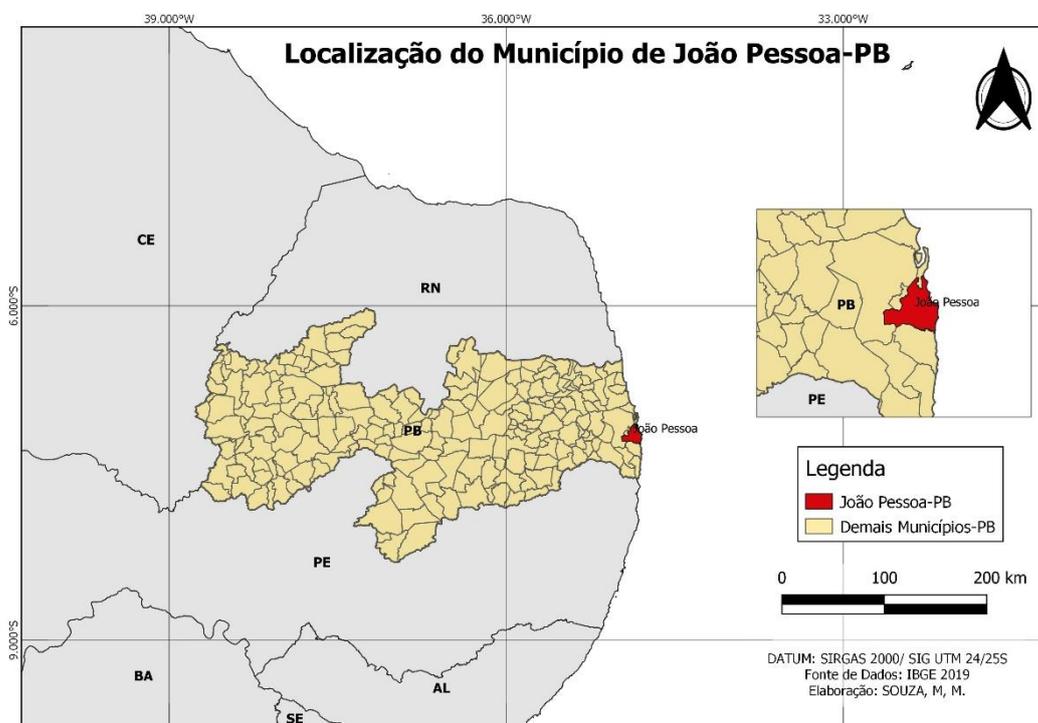
Assim, de acordo com Souza (2010), o IPTU Progressivo possui uma importante função de coibir especulação imobiliária, evitando espaços ociosos e buscam promover justiça social pela transferência de renda entre os munícipes mais e menos abastados em prol de melhorias no espaço urbano municipal.

No que tange ao segundo instrumento, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou Solo criado como define Souza (2010), é entendida como instrumento de tributo, sendo a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo. Basicamente, se refere a criação de piso artificial. É aplicado quando um imóvel está acima do limite estabelecido do coeficiente de aproveitamento. Não está no Estatuto das Cidades, mas deve ser entendido como um instrumento tributário. É um recurso utilizado por muitos promotores imobiliários, principalmente pela alta demanda de terras em áreas urbanas valorizadas, em que os ônus tidos pela verticalização são pagos em contrapartidas à prefeitura municipal.

### Caracterização da área de estudo

O município de João Pessoa-PB, popularmente conhecido como “Jampa” está localizado no extremo oriente do Brasil e das Américas continentais, sendo a Ponta do Seixas um marco geográfico importante e turístico por tais fatores. No mapa 01 abaixo podemos notar a sua localização no nordeste brasileiro:

**Mapa 01:** Localização de João Pessoa-PB



**Elaboração:** O autor, 2020.

A capital da Paraíba, segundo dados do IBGE/2020, possui cerca de 817 mil habitantes e possui uma região metropolitana própria formada por 11 municípios. É considerada a oitava maior cidade do nordeste em população, e a maior do estado, e se encontra conurbada com os municípios de Bayeux, Santa Rita e Cabedelo.

O local era lar originário dos indígenas Tabajaras, Tapuias e Potiguares, no entanto, a região onde hoje se localiza João Pessoa, primeiro foi território espanhol, época que Portugal era dominado pela Espanha, no séc XVI, sendo chamada de Nossa Senhora das Neves e em seguida por Felipéa. A região contudo, fora invadida pelos holandeses no séc XVII, e passou a se chamar durante duas décadas de Frederikstadt, até que houve a retomada pela população local da época e passou a se chamar Paraíba do Norte até 1930, quando em homenagem ao Presidente do Estado, João Pessoa, assassinado em plena campanha política, mudou para o nome atual.

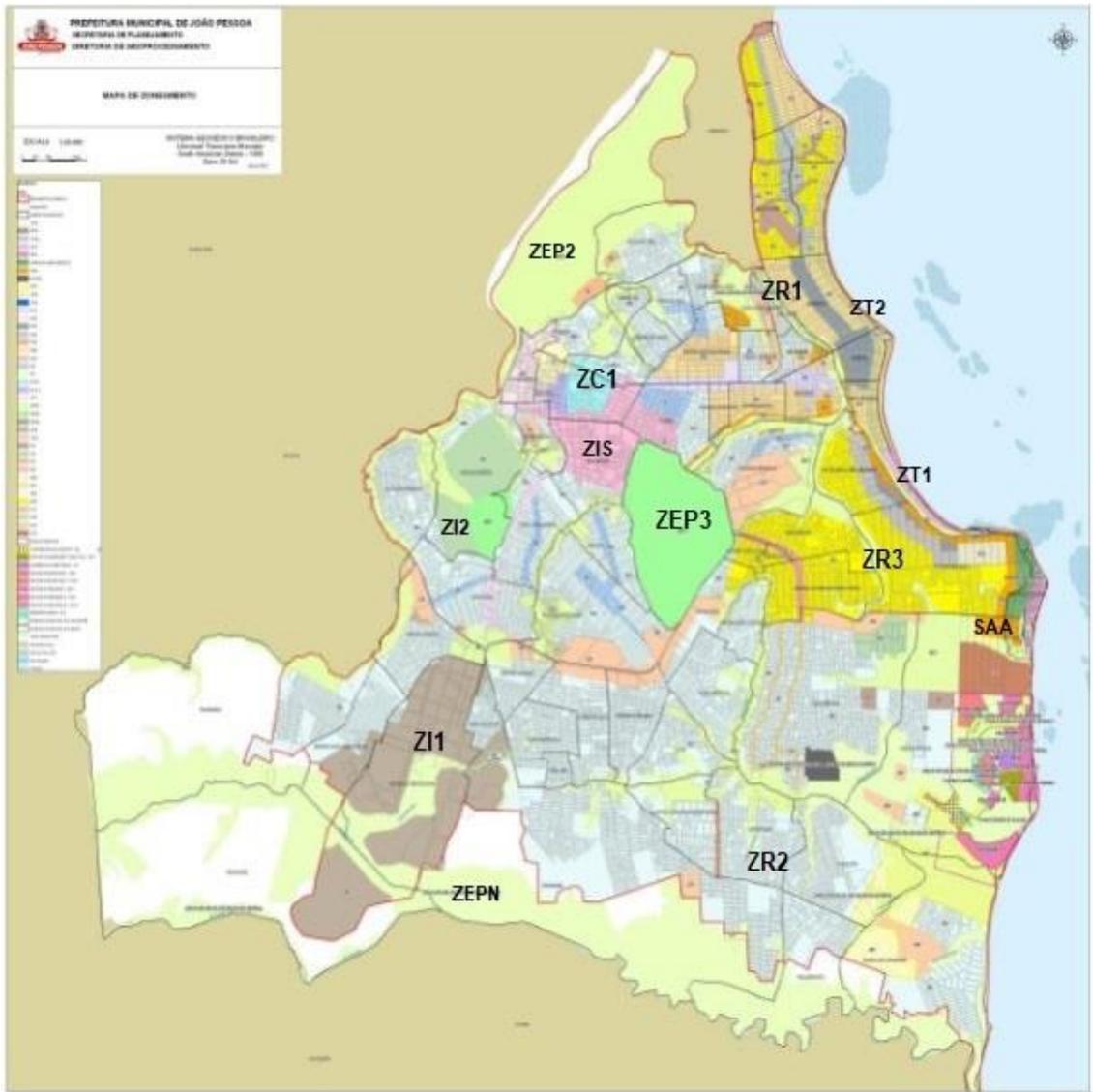
## O Caso de João Pessoa-PB

Ao falar do planejamento e gestão urbana do município de João Pessoa-PB, o órgão municipal responsável pela elaboração, atualização, controle, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor da Cidade, que coloca em prática as diretrizes do Estatuto da Cidade, é a SEPLAN (Secretaria de Planejamento Urbano de João Pessoa). Uma de suas atribuições, é a de cuidar desse plano, que dita através de alguns instrumentos tributários, o uso e a ocupação do solo que serão analisados a seguir. O Plano Diretor atual, vigora no município desde 2009, e não foi encontrado planos de reestruturação de um novo plano diretor após 2019, em pesquisas nos órgãos institucionais do município pessoense.

Ao analisar brevemente o zoneamento da capital paraibana, conforme é possível observar na Figura 01, disponibilizado pela SEPLAN, temos em especial, algumas zonas que merecem ser destacadas como as Zonas Industriais, Zonas Residenciais, Zonas Especiais de Preservação e as Zonas Comerciais.

**Figura 01:** Zoneamento do Uso e Ocupação de solo de João Pessoa-PB





Fonte: SEPLAN, 2012.

Com a figura 01, é possível notar que a capital do estado da Paraíba, não possui extensas áreas rurais, uma vez que a sua área rural ocupa uma pequena área nos extremos sul e norte do território, simbolizados pela cor branca. Contudo, há uma presença considerável de áreas verdes em situação de preservação natural simbolizadas com a sigla ZEP (Zonas Especiais de Preservação) e ZEPN (Zonas Especiais de Preservação Natural) ao longo da mancha urbana municipal, que

pode ser corroborada ao observar as áreas em verde na figura 02, mais adiante. Há ainda a presença de uma zona comercial turística, próximo da Lagoa Solón de Lucena em que representa uma certa gentrificação do local histórico turístico do município.

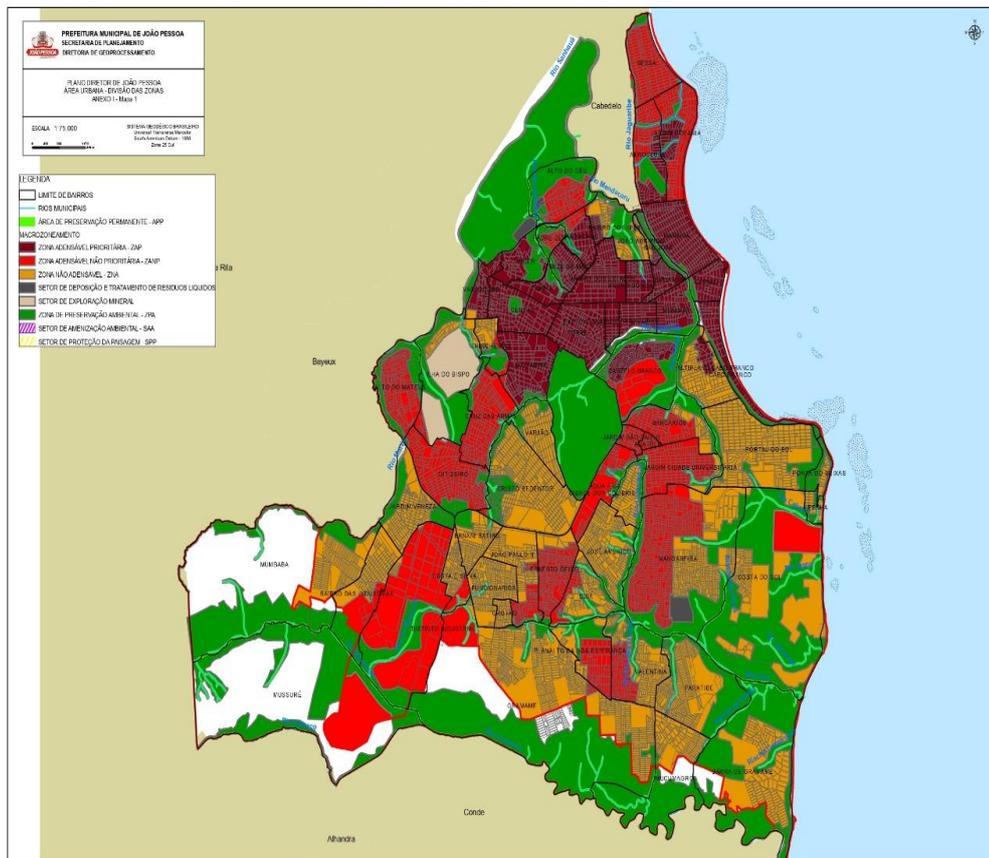
Outros pontos de destaque são as manchas em cinza que simbolizam as áreas industriais (ZI1 e ZI2), - bastante próximas de áreas residenciais e de preservação natural -, e que, simbolizadas pela cor cinza claro, representam os bairros mais populares da cidade pelo Zoneamento ZR2. Outras zonas residenciais como o Altiplano Cabo Branco e a Orla Marítima estão situadas em áreas consideradas mais nobres do município, zoneadas como ZR3 e ZR1 respectivamente. De modo a analisar a qualidade de bem estar de um determinado bairro, podemos notar a presença de um núcleo de depósito de resíduos em meio a ZR2, de cunho mais popular, nas proximidades do Jardim Mangabeira, o que indica um maior decréscimo além de qualidade de vida pelos vetores que possam afetar o conforto ambiental local, assim como questões de poluição e desvalorização imobiliária e fundiária local, o que não é observado em áreas mais nobres próximas da orla de João Pessoa.

Algumas zonas como as Zonas Turísticas 1 e 2 estão localizadas mais precisamente na Orla Marítima do município, praticamente toda circundada pelo Setor de Amenização Ambiental, representada pela cor laranja, aparece como um diferencial no uso e ocupação do solo do município, que mesmo existindo por questões mercadológicas que possam privilegiar a área valorizada do Altiplano Cabo Branco, força uma menor ocupação na faixa turística delimitada por conta da proximidade com a Orla Marítima. Para completar, a Zona de Interesse Social (ZIS) como ponto positivo, observa-se bem localizada sobre uma área central, o que foge à uma lógica do mercado imobiliário e ao Estado que costumam levar as ZEIS ou ZIS para lugares pouco valorizados e de certas vulnerabilidades ambientais.

Ao falar sobre a divisão territorial da área urbana de João Pessoa, no tocante das divisões por zona de acordo com o seu adensamento, podemos observar mais detalhadamente na figura 02, respeitando a Lei complementar n.º 054, de 23 de dezembro de 2008 - Artº 8. Paragrafo Único: podemos notar a presença de cinco principais classes, que são classificadas como: I - zonas

adensáveis prioritárias; II - zonas adensáveis não prioritárias; III - zonas não adensáveis; IV - zonas de restrição adicional; V- zonas especiais. Pautadas em um índice de aproveitamento divergente entre as três primeiras classes, essa divisão visa ordenar o território de acordo com a infraestrutura local urbana e a disponibilidade dos serviços de transporte, de modo que não haja falta nem sobrecarga no que tange o uso dos equipamentos públicos.

**Figura 02:** Divisão de Zonas de João Pessoa conforme índice de aproveitamento do terreno



Fonte: SEPLAN, 2012

Em vermelho mais escuro no mapa acima, estão representadas as Zonas Adensáveis Prioritárias, em que de acordo com o Plano Diretor no Art 11º, se refere à “disponibilidade de infraestrutura básica, a rede viária e o meio ambiente permitem a intensificação do uso e ocupação

do solo e na qual o índice de aproveitamento básico poderá ser ultrapassado até o limite de 4,0”, ou seja, o uso do terreno a ser edificado sem que haja a cobrança de instrumentos tributários como a outorga onerosa do direito de construir, pode ser realizado até 4 vezes o tamanho em metros quadrados do terreno na referida área delimitada. A detalhar as outras duas classes no que tange o seu adensamento, o índice de aproveitamento dos terrenos diminuem proporcionalmente, conforme a disponibilidade de infraestrutura local a ser utilizada.

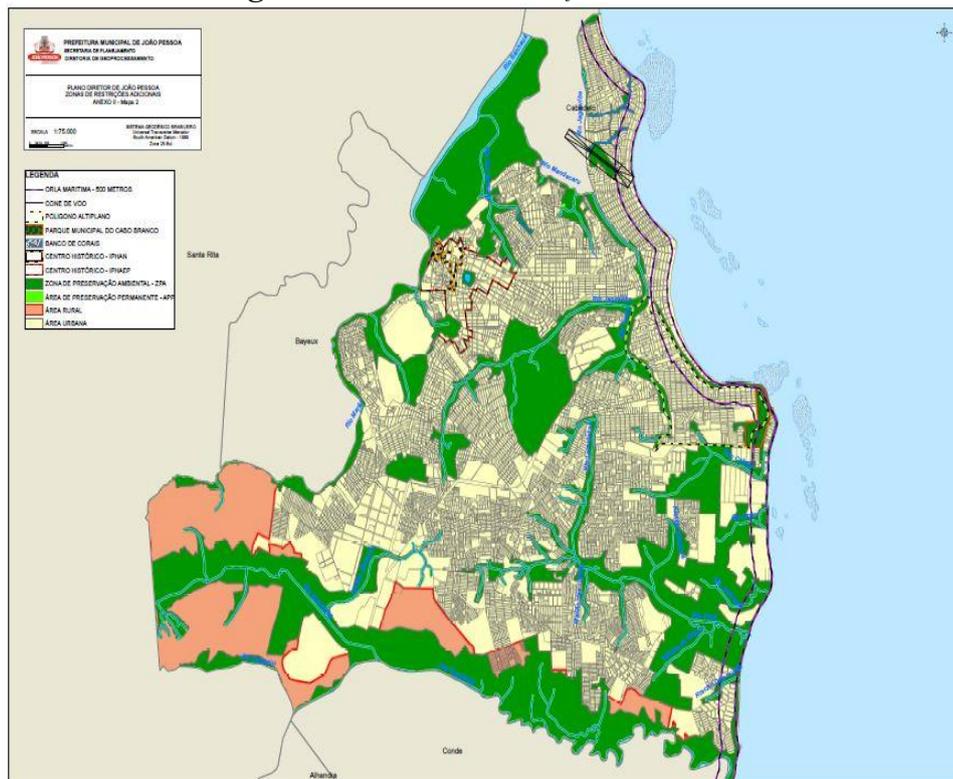
As zonas adensáveis não prioritárias, em vermelho, são classificadas quando, de acordo com o Plano Diretor, Art 12º, há a disponibilidade ou a falta de um dos sistemas da infraestrutura básica permite uma intensificação moderada do uso e ocupação do solo e na qual o índice de aproveitamento básico poderá ser ultrapassado até o limite de 2.0. Já as Zonas Não Adensáveis, em amarelo, são referentes às áreas um pouco mais precárias no que se refere a presença de infraestrutura, na qual, o Plano Diretor define que “é aquela onde a carência da infraestrutura básica, da rede viária e o meio ambiente restringem a intensificação do uso e ocupação do solo e na qual o limite máximo de construção é o índice de aproveitamento básico.” Com relação as zonas de preservação ambiental, não estabelece nenhum índice de aproveitamento de uso dos terrenos.

Assim, a espacialização que se visualiza no município com relação as áreas adensadas no que se refere ao seu uso do solo, temos quatro núcleos de preservação ambiental, dois ao sul do município um mais próximo da parte leste e, outro mais próximo da orla marítima sul, outro núcleo central, por onde passa o Rio Jaguaribe e outro mais a norte do território pessoense nas margens do Rio Paraíba. Com relação as zonas não adensadas, nota-se dois padrões, um mais periférico que se é zoneado assim pela falta de infraestrutura em conjuntos habitacionais populares e outro nos arredores do Altiplano Cabo Branco, denominado Polígono Altiplano, que se trata de um loteamento mais amplo, contudo, ainda carente de infraestrutura básica, por ter uma implementação recente, mas que possui um padrão residencial um pouco mais elevado. No que se refere as zonas adensáveis não prioritárias, estão presentes ao longo do município em áreas mais consolidadas, nas zonas industriais e nos arredores das zonas adensáveis prioritárias que estão localizadas no eixo econômico mais denso do município, entre o centro histórico e a Orla Marítima,

o que indica a concentração de serviços e infraestrutura, assim como a circulação intensa de fluxos econômicos, nesta área.

As Zonas de Restrições Adicionais, representadas na figura 03 abaixo, criam delimitações peculiares como as tombadas como Patrimônio Histórico e Cultural do Município e também a Zona de Orla Marítima em até 500 metros a partir da costa, rumo a oeste, e que limita a altura das edificações, por exemplo, em até 12,95 metros, segundo o PDM, abrindo margem para que, por exemplo, os altos edifícios do Altiplano Cabo Branco que se localizam nos arredores da Zona de Orla Marítima, possam ser valorizados com uma ampla visualização do horizonte litorâneo do município, levando tais áreas a serem extremamente visadas pelo setor imobiliário. Com relação as zonas especiais, as áreas de preservação ambiental e as áreas de preservação permanente são as que lhe compõem.

**Figura 03:** Zonas de Restrições Adicionais



Fonte: SEPLAN, 2012.

Um ponto que merece atenção, principalmente nas próximas revisões do Plano Diretor, é com relação ao Altiplano Cabo Branco e todas as tensões e interesses mercadológicos que possam envolver o zoneamento local, em que há um núcleo definido como Zona Adensável Prioritária circundada por uma extensa área ainda em estruturação dentro da área urbana, chamado de Polígono Altiplano, hoje destacado como uma Zona Não Adensável, e que pode ser modificado sua zona, conforme é estabelecido no próprio Plano Diretor pelo Poder Executivo, em conjunto ao Conselho de Desenvolvimento Urbana, conforme o Artº 20º do Plano Diretor do município.

Ao citar sobre as Zonas Adensáveis (Prioritária e Não Prioritária), o Art 17º, é estabelecido que estas são passíveis de Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado), quando há a intenção de se construir acima do índice de aproveitamento único ou como define Souza (2010), coeficiente de aproveitamento, estabelecido. O plano diretor no Art 17º, parágrafo 1º define que a tributação auferida do instrumento de concessão ou outorga onerosa do direito de construir será destinada ao Fundo de Urbanização criado pela mesma lei que define no Art 44º que o Fundo de Urbanização, se constituirá das receitas, dentre diversas fontes, da outorga onerosa da autorização de construção de área superior ao índice de aproveitamento básico estabelecido no art. 16 desta lei.

Pensando na função do Fundo de Urbanização gerido pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano de João Pessoa, que segundo o Art 99º do Plano Diretor, é composto por 18 (dezoito) Conselheiros, sendo 09 (nove) Conselheiros representantes do Município e de órgãos de outras esferas de governo e, de 09 (nove) Conselheiros representantes da Sociedade Civil, busca a transferência de recursos de quem se utiliza e retira exponenciais lucros deste uso urbano, e que pode gerar ônus, seguindo assim o viés defendido por Souza (2010), que o instrumento de solo criado traduz-se, principalmente em uma contribuição financeira, e apenas excepcionalmente barganhas e transações outras deveriam ser cogitadas. Para o autor, quem ganha é o Estado, e depois as populações segregadas pelos recursos arrendados, e que a elas posteriormente devem ser destinados. Sob a perspectiva de incentivar a participação popular no planejamento e gestão no município, o Conselho de Desenvolvimento Urbano que é incumbido desta tarefa, de modo a realizar uma participação mista entre delegados da sociedade civil e delegados pelo Estado.

Com relação ao outro instrumento de tributação pertinente no município, temos o IPTU Progressivo, que ao visar a otimização do uso dos espaços na área urbana, busca taxar terrenos subutilizados, não utilizados ou não edificadas e que não estejam exercendo a sua função social da propriedade que, segundo o Estatuto da Cidade (2001), define como sendo o atendimento das necessidades da qualidade de vida, da justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. A aplicação do IPTU Progressivo acontece nas seguintes localidades de João Pessoa: I – nas Zonas Adensáveis Prioritárias; II – nas Zonas de Restrições Adicionais. (Orla Marítima, Centro Histórico, Altiplano Cabo Branco e o Aeroclube)

Com relação à tributação em taxas, os índices estabelecidos pelo Plano Diretor de João Pessoa, não respeitam até o limite especificado pelo Estatuto da Cidade de 2001. Adotando um limite de taxa de apenas 10%, o IPTU Progressivo no tempo pelo PDM local estabelece uma taxa segmentada entre imóveis construídos e não construídos. No primeiro, as taxas para imóveis construídos mas inutilizados ou subutilizados ficam em: a) 1,5% (um e meio por cento) no 1º (primeiro) ano (AC); b) 3,0% (três por cento) no 2º (segundo) ano (AC); c) 5,0% (cinco por cento) no 3º (terceiro) ano (AC); d) 7,0% (sete por cento) no 4º (quarto) ano (AC); e) 10,0 % (dez por cento) no 5º (quinto) ano (AC). Com relação aos imóveis não construídos, muitas vezes configurados como vazios urbanos sob especulação imobiliária, a taxa fica em: a) 2,0% (dois por cento) no 1º (primeiro) ano; (AC). b) 4,0% (quatro por cento) no 2º (segundo) ano; (AC). c) 6,0% (seis por cento) no 3º (terceiro) ano; (AC). d) 8,0% (oito por cento) no 4º (quarto) ano; (AC). e) 10,0 % (dez por cento) no 5º (quinto) ano. (AC), de acordo com o previsto pelo plano Diretor.

Este instrumento de tributação, também merece alguns pontos de reflexão no que tange a sua taxa e cumprimento da lei. As taxas estabelecidas, primeiro, estão abaixo do limite dado pelo Estatuto da Cidade, o que de certo modo é complacente com a especulação imobiliária e fundiária, de modo a amenizar punições aos adeptos desta prática especulativa. Outro ponto importante é quando se excede o quinto ano de taxa, na qual, a aplicação pela alíquota máxima e mantida de acordo com o PDM no parágrafo 1º do Artº 49.E. Contudo, não se estabelece um prazo de desapropriação a quem infringe esta regra decorrido o período de cinco anos. Assim, isto

não passa de uma brecha encontrada, de modo a não se cumprir a desapropriação dos imóveis a partir deste período, permitida pelo Estatuto da Cidade. Assim, um imóvel que paga a alíquota de IPTU Progressivo, não é desapropriada, e dependendo da valorização anual a que lhe é conferida, acaba havendo mesmo assim um benefício em prol do especulador imobiliário, sendo então a aplicação da lei razoavelmente eficaz até o quinto ano, mas não tanto efetiva após este período.

### **Considerações Finais**

Os instrumentos de planejamento urbano, são importantes pois ditam a ocupação e uso do solo de um município. Organizados pelo Plano Diretor, que coloca em prática o Estatuto da Cidade, estebelecer um diálogo com a comunidade, de modo que busque trazer a participação popular para as esferas consultivas e deliberativas que promovam e construam o plano, pode levar a um desenvolvimento socioespacial includente que abarque os interesses das mais variadas classes e grupos sociais.

Visando no caso de João Pessoa, a participação popular acontece, não de modo abrangente, mas por delegação de setores organizados da sociedade civil e também por parte do Estado, contudo os pontos mais inquietantes no que tange um planejamento que não atenda interesses particulares, mas sim os coletivos, são a amortização das penalidades no que tange principalmente o IPTU progressivo que permite uma amenização de taxas menos que o previsto pelo Estatuto da Cidade frente a quem promove a especulação imobiliária e fundiária. Outro ponto que merece atenção é a possibilidade de alteração dos critérios dos zoneamentos no que se refere o uso adensado do município, em que facilmente, de acordo com interesses de grupos organizados perante a sociedade possam pressionar o Conselho de Desenvolvimento Urbano e alterar tal zoneamento, levando a usos intensos de áreas hoje ainda não valorizadas, mas que estão sob os olhares mercadológicos das elites empresariais locais. Desta forma, é possível notar a presença, então, de mecanismos inibidores como o IPTU Progressivo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, no Plano Diretor, mas que podem ser facilmente rompidos pelo poder executivo local,

o que leva a um Planejamento Urbano que atende o interesse coletivo parcialmente, pois permite a participação popular e a existência de Zonas de Interesse Social, contudo, quando contraposta a interesses mercadológicos, as brechas para seu rompimento são evidentes.

## REFERÊNCIAS

**Plano diretor de João Pessoa-PB.** Disponível em:

<<http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/PD-2009-versao-SEMANARIO.pdf>> Acesso em 23 Ago 2020.

\_\_\_\_\_. Disponível em:

<<http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/planodiretor2009.pdf>> Acesso em 07 Nov 2020.

Souza, M.L. **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbana.** 6 ed. — Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 558p

**Histórico de João Pessoa-PB.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joaopessoa/historico>> Acesso em 02 Nov 2020.

**Dados de João Pessoa-PB.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joaopessoa/panorama>> Acesso em 02 Nov 2020.

**Estatuto da Cidade.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em 03 Nov 2020.

Recebido em: março de 2021

Aceito e publicado em: março de 2021