

# **Estatuto da Cidade: desafios e instrumentos**

Instituto Pólis

junho 2004

# **Cidades Brasileiras: expressão territorial da desigualdade**

# A Formação do Brasil Urbano

População Brasil							
Total	<u>2000</u>	<u>1996</u>	<u>1991</u>	<u>1980</u>	<u>1970</u>	<u>1960</u>	<u>1950</u>
Urbana	137.953.959	123.076.831	110.990.990	80.437.327	52.097.260	32.004.817	18.782.891
Rural	31.845.211	33.993.332	35.834.485	38.573.725	41.037.586	38.987.526	33.161.506
<b>Percentual</b>							
Urbana	81,25	78,36	75,59	67,59	55,94	45,08	36,16
Rural	18,75	21,64	24,41	32,41	44,06	54,92	63,84
Notas: 1 - Para 1950: População presente 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada 3 - Para 1991 até 2000: População residente 4 - Para 1950 até 1960: Os dados referentes ao nível Brasil incluem a população da região da Serra dos Aimorés, área de litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo							
Fonte: Censo Demográfico							

# A Cidade Brasileira

- Contraste entre uma parte qualificada e uma parte que apresenta vários graus de desqualificação, em geral maior do que a primeira
- A estrutura e a forma urbana reafirmam e reproduzem a desigualdade

# A Cidade Brasileira

- As dinâmicas do mercado imobiliário transformam desigualdades em preço da terra
- Regiões que apresentam fragilidades ambientais são a “válvula de escape” das ocupações mais precárias, que não conseguem ocupar as melhores partes da cidade

# Como o Estado incide sobre o território

Trato do território como simples base física do assentamento, sem considerar as consequências sociais, econômicas e políticas da distribuição da população, riquezas e atividades econômicas no espaço

Ausência de uma compreensão do território como elemento de reprodução de desigualdades

Uma das consequências disso é a consolidação do Planejamento Territorial – ou seja, da ação do Estado sobre o território – como uma atividade que pode ser eminentemente técnica

# Como o Estado incide sobre o território

Consolidação do Planejamento Urbano como atividade autônoma nos municípios, provocando uma série de descompassos:

- Separação entre o planejamento urbano e o planejamento das áreas rurais
- Separação entre o planejamento urbano e o planejamento tributário
- Separação entre o planejamento urbano e o planejamento dos investimentos na cidade

# Como o Estado incide sobre o território

Separação entre o planejamento urbano e os processo de gestão urbana, que incidem sobre os investimentos públicos sobre o território

Isto relaciona-se com uma série de mecanismos de reprodução das desigualdades: clientelismo, favorecimentos, currais eleitorais, corrupção

# A Ação do Planejamento Urbano Tradicional

## **Na regulação urbana:**

Estabelecimento de padrões mínimos ou satisfatórios para atingir-se uma urbanização ideal ou adequada do ponto de vista da produção privada

## **Nos investimentos públicos:**

Trato da cidade como algo “incompleto”, onde algumas partes precisam ser objeto de gigantescos investimentos para atingir um patamar desejável das melhores partes das cidades

## **Na relação com os assentamentos “subnormais”:**

Trato desses assentamentos como ocupações “transitórias”, destinadas a desaparecer em prol de assentamentos adequados, o que acaba por legitimar ações como remoções

# Instrumentos do Planejamento Urbano

- **Zoneamento**

Estratégia de regulação baseada em padrões mínimos de ocupação e em exaustivas listas de usos e atividades proibidas e permitidas em cada parte da cidade

- **Planos Diretores tradicionais**

Gigantescos compêndios de investimentos a serem feitos, sem relação com a real capacidade de investimento do Poder Público

# Preservação Ambiental

A partir da década de 1960, desenvolvimento de uma legislação específica para a preservação ambiental, que dialoga pouco com situações urbanas consolidadas e com as tensões existentes na cidade e no mercado imobiliário

- 1965: Código Florestal
- A partir da década de 1970: implementação progressiva de regulação municipal para a preservação ambiental, baseada principalmente no estabelecimento de padrões muito baixos de ocupação e restrição de atividades

# Resultados e Conseqüências da Ação do Planejamento Urbano

- Reforço das desigualdades do mercado imobiliário;
- Legitimação das posições privilegiadas do território com o estatuto de “regular” e punindo os desfavorecidos com o estigma e as dificuldades da “ilegalidade”;
- Planos Diretores gigantescos, sem relação com a capacidade de investimento do poder público;
- Legitimação indireta de remoções e despejos;
- Áreas de preservação ambiental ainda mais vulneráveis às ocupações predatórias.

# **Introdução ao Estatuto da Cidade**

# Movimento Nacional pela Reforma Urbana

Fortalece-se na década de 80, com a redemocratização e a organização de movimentos sociais por melhorias urbanas

Durante o processo de construção da Constituição de 1988, agregação intersetorial

Emenda Popular pela Reforma Urbana (131.000 assinaturas)

Inclusão do Capítulo de Política Urbana no Texto Constitucional (artigos 182 e 183)

# Projeto de Lei 181/89

Projeto de autoria do Senador Pompeu de Souza  
(PMDB)

Origem do Estatuto da Cidade

Aprovado no Senado em 1990

Início da tramitação na Câmara em Dezembro de  
1990 (projeto 5.788/90)

Oposição de setores ligados aos proprietários  
urbanos

Paralisação da tramitação (1990-1997)

# Aprovação do Estatuto da Cidade

Pressão permanente do Fórum Nacional Pela Reforma Urbana

Aprovação no Congresso em junho de 2001

Sanção Presidencial em Julho de 2001

**A aprovação do Estatuto da Cidade não garante por si só a democratização da gestão das cidades.**

**O Estatuto da Cidade ressalta a importância dos municípios, onde ocorre grande parte das disputas e tensões**

# Instrumentos do Estatuto da Cidade

Instrumentos de Indução do  
Desenvolvimento Urbano

Instrumentos de Regularização Fundiária

Instrumentos de Democratização da  
Gestão urbana

Instrumentos de Financiamento da  
Política Urbana

# Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana

O Estatuto da Cidade estabelece que a **propriedade urbana precisa cumprir uma função social**, ou seja, a terra urbana deve servir para o benefício da coletividade, e não apenas aos interesses de seu proprietário.

# Como aplicar o Estatuto da Cidade?

Para aplicar a maior parte dos instrumentos urbanísticos que o Estatuto da Cidade prevê, o Poder Executivo do município deve, obrigatoriamente, produzir um **Plano Diretor**, ou seja, uma lei que deve ser aprovada na Câmara, e que é o **instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana**.

Outros instrumentos, como a Regularização Fundiária e o Estudo de Impacto de Vizinhança, podem ser utilizados sem a necessidade de um Plano Diretor.

# Plano Diretor

Lei Municipal, expressão de um pacto entre a sociedade, e os poderes Executivo e Legislativo

Tem seu foco principal na regulação e gestão do território, e não mais nos investimentos a serem feitos pelo poder público

É a peça básica da política urbana

Deve contar com a participação popular em todas as etapas

Deve contemplar também as áreas rurais do município

# Quais as Funções de um Plano Diretor?

- Efetivar a função social da cidade e da propriedade urbana, qualificando as condições para que isso ocorra em cada parte da cidade
- Articular as atividades econômicas e o uso social do território, em bases sustentáveis
- Fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade, devendo estar em acordo com as suas diretrizes

# Plano Diretor e Participação Popular

A participação popular é aspecto estrutural na construção do Plano Diretor, e não “concessão” do poder público, ou processo “paralelo” aos trabalhos de elaboração técnica.

A construção do Plano Diretor é uma oportunidade de produzir a capacitação dos diversos segmentos da população na temática do Planejamento Territorial.

# Etapas do Plano Diretor

1. Leitura técnica do território e da legislação, e leitura comunitária
2. Confrontação dos dados obtidos na primeira etapa, e construção de eixos estruturantes do Plano Diretor
3. Discussão dos eixos estruturantes nos vários segmentos da sociedade
4. Elaboração de uma proposta de macrozoneamento, e sua discussão nos diversos segmentos da sociedade
5. Redação do Projeto de Lei e de um texto base de apresentação do Plano
6. Realização de um Congresso da Cidade, para discussão final e legitimação da proposta
7. Envio do Plano à Câmara Municipal, onde deve ser realizada pelo menos uma audiência pública

# Etapas da participação popular no Plano Diretor

- Leitura Comunitária como parte da análise do território
- Discussão coletiva da análise da realidade local e dos eixos estruturantes do Plano
- Pactuação dos instrumentos e parâmetros do Plano
- Discussão e legitimação pública das propostas (Conferência da Cidade)
- Participação na Implementação da estrutura de gestão participativa do Plano (Conselho de Desenvolvimento Urbano)
- Monitoramento e controle social da implementação do Plano
- Participação na avaliação e revisão do Plano

# Autoaplicabilidade do Plano Diretor

Deve-se buscar o grau máximo de autoaplicabilidade do Plano Diretor, ou seja, que seus instrumentos possam ser aplicados sem necessidade de regulamentação específica.

Mas isso nem sempre é possível.

# A implementação do Plano Diretor

O texto do Plano Diretor deve conter os mecanismos de gestão do plano e da política urbana, que devem ser postos em prática após a sua aprovação.

Um órgão colegiado com participação da sociedade civil deve ser responsável pelo monitoramento do Plano e pela condução de seu monitoramento e de sua revisão periódica (até 10 anos).

O Corpo técnico da Prefeitura deve ser capacitado para operar as novas regras.

# Quais municípios devem ter obrigatoriamente um Plano Diretor?

- Municípios com mais de 20.000 habitantes
- Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas
- Municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico, segundo as definições dos Estados e da União
- Municípios situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país

# E os outros municípios?

É recomendável que todos os municípios tenham um Plano Diretor, mesmo aqueles que não se encaixam em nenhuma dessas categorias. Municípios que quiserem aplicar instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, por exemplo, os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano devem obrigatoriamente ter um Plano Diretor.

# **Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano**

# Regulação do Uso e Ocupação do Solo

- Significa a Destinação das diferentes partes da cidade para os diferentes segmentos da sociedade
- Pode concentrar riqueza e oportunidades, ou operar contra a concentração
- Pode produzir uma cidade segregada, ou combater a segregação

# Função Social da Propriedade

**A propriedade urbana precisa cumprir uma função social,** ou seja, a terra urbana deve servir para o benefício da coletividade, e não apenas aos interesses de seu proprietário.

**Terrenos vazios, sem construções, edifícios subutilizados ou não utilizados** em áreas com boa infra-estrutura, fruto de investimentos públicos, devem ser utilizados para cumprir sua função social.

# Macrozoneamento

- Estabelece grandes diretrizes de ocupação para as diferentes zonas, por exemplo: zona urbana, zona rural, zona de preservação de vegetação nativa, zona central a ser repovoada, zonas periféricas que devem receber usos comerciais e de serviços para deixarem de ser bairros-dormitório, zonas de urbanização prioritária (onde já exista infra-estrutura disponível).
- É a **base para aplicar os demais instrumentos de regulação urbanística**.
- Diferentemente do zoneamento tradicional, o macrozoneamento não interfere em questões de vizinhança ou nas normas de ocupação de cada lote.
- Estabelece também um direito de construção básico na cidade, que servirá como base para aplicação dos novos instrumentos do Estatuto.

# Macrozoneamento em SP

MACROÁREAS	INSTRUMENTOS	DIREITO DE CONSTRUÇÃO BÁSICO
<b>Macroárea de proteção ambiental:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- proteção integral;</li><li>- uso sustentável;</li><li>- conservação e recuperação.</li></ul>	<b>PRESERVAÇÃO</b> zoneamento ambiental, transferência do direito de construir. <b>REGULARIZAÇÃO</b> ZEIS 4.	depende do zoneamento anterior, e zoneamento proposto nos planos regionais
<b>Macroárea de estruturação e qualificação urbana:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- reestruturação e requalificação urbana;</li><li>- urbanização consolidada;</li><li>- urbanização em consolidação;</li><li>- urbanização e qualificação.</li></ul>	<b>INDUÇÃO</b> outorga onerosa, operações urbanas, parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos, transferência do direito de construir, direito de preempção. <b>REGULARIZAÇÃO</b> ZEIS 1 a 3, concessão de uso especial, usucapião especial de imóvel urbano.	depende do zoneamento anterior, e zoneamento proposto nos planos regionais

# As etapas para obrigar o uso social da propriedade

O Estatuto diz que a propriedade deve ser bem usada. E O Plano Diretor determina qual é o bom uso da propriedade, de acordo com a área que ela está.

O Plano obriga o proprietário de um terreno mal utilizado a dar uma função social para a propriedade.

As regras do Plano Diretor dão um prazo para o proprietário parcelar e construir. E se ele não fizer isso, vai pagar um IPTU cada vez maior e pode até ser desapropriado.

## **As etapas que pressionam a utilização da propriedade:**

- 1°: Parcelamento e Edificação Compulsórios**
- 2°: IPTU Progressivo no Tempo**
- 3°: Desapropriação**

# As etapas para obrigar o uso social da propriedade

O poder público dispõe de alguns instrumentos para pressionar a utilização da terra urbana dotada de infra-estrutura:

- **Edificação compulsória** obriga o proprietário a edificar no terreno subutilizado.
- Se num prazo de dois anos, o proprietário não cumprir a edificação compulsória, o município pode aplicar o **IPTU progressivo no tempo**, aumento anual da alíquota do IPTU, até o máximo de 15% do valor do imóvel.
  - Se, ainda assim, o terreno não for utilizado, o município pode **desapropriá-lo pelo seu valor venal**, e pagar a desapropriação com títulos da dívida pública.

# ZEIS - Zonas especiais de interesse social

Uma ZEIS é uma área da cidade que fica destinada pelo Plano Diretor para abrigar moradia popular.

As ZEIS servem para:

- reservar terrenos ou prédios vazios para moradia popular
- facilitar a regularização de áreas ocupadas
- facilitar a regularização de cortiços

O zoneamento ZEIS reserva espaço para moradia popular em áreas com boa infra-estrutura. Aí fica mais fácil para a prefeitura exigir que nela sejam construídas moradias populares.

# ZEIS - Zonas especiais de interesse social

- Viabilizam a regularização de áreas encortiçadas, favelas e loteamentos clandestinos
- São perímetros dentro da área urbanizada onde valem regras específicas de urbanização, permitindo a regularização urbanística
- Criam reservas de terras para a Habitação de Interesse Social
- Podem ser regulamentadas de forma a abrir também espaços para atividades econômicas e de geração de emprego e renda

# Direito de Preempção

- Demarcação de regiões na cidade onde o poder público tem preferência no caso de eles serem ofertados no mercado
- Podem facilitar a realização de planos urbanos a médio e longo prazo
- As áreas devem estar assinaladas no Plano Diretor

# Consórcio Imobiliário

Consórcio Imobiliário é uma forma de viabilizar planos de urbanização ou edificação, quando o proprietário não tem os recursos para isso. Este instrumento permite que o **proprietário transfira seu imóvel ao poder público** e, após a realização das obras, **receba como pagamento unidades imobiliárias devidamente urbanizadas** ou edificadas, em valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.

Pode ser aplicado em áreas atingidas pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano.

# Consórcio Imobiliário

Associação entre o proprietário de terras e o poder público

O Proprietário cede a terra urbana ao poder público, que realiza um empreendimento e devolve ao proprietário unidades construídas (casas ou apartamentos) no valor da terra cedida.

# Direito de superfície

Torna o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno, independente do direito de propriedade, **separando o direito de propriedade e direito de construir**

- Permite concessão do direito de superfície de um determinado terreno
- Permite que o poder público possa cobrar das empresas concessionárias de serviços públicos um valor pelo uso do espaço aéreo ou do subsolo (ex: redes de eletricidade, telefonia, TV a cabo, infovia, etc)

# **Instrumentos de gestão social da valorização da terra**

**(tempo para ler o gibi  
e discussão)**

# O que é gestão social da valorização da terra?

Ações e decisões urbanísticas podem alterar o valor do solo. Podem ser principalmente de três tipos:

1. **realização de obras públicas;**
2. **alterações da norma urbanística ou mudança de uso do solo.** Exs.: por permitir uso comercial em um local que antes só poderia ter uso habitacional; possibilitando que se possa construir mais do que era permitido anteriormente;
3. **mudanças na classificação do solo.** Ex.: novas áreas para urbanização que antes eram rurais.

Essas ações que promovem valorização do solo, aumentam o valor de propriedades particulares (que são afetadas por essas ações públicas). Existem instrumentos para recuperar essa valorização, que visam redistribuir para a coletividade, para todos, a valorização do solo obtida de forma privada, por poucos proprietários. Fazer essa recuperação, significa, fazer a gestão social da valorização da terra.

# Por que o município deve fazer a gestão da valorização da terra?

- Princípio redistributivo
- Aumento de receitas públicas – financiamento
- Ao fazer essas ações (abertura de vias, obras de saneamento) o poder público está aumentando seus gastos com serviços públicos, com controle do uso do solo e com o controle do mercado de solo urbano.
- Porque deve seguir as diretrizes do Estatuto da Cidade para fazer sua política urbana. O Estatuto estabelece a gestão social da valorização da terra como instrumento de realização de justiça social na cidade. Para isso elenca uma série de instrumentos que, ao recuperarem a valorização da terra, trabalham no sentido da redistribuição de renda; da indução à ocupação operando contra a especulação imobiliária

# Diretrizes do Estatuto da Cidade

“Art. 2

**IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;**

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

**XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;”**

O Estatuto da Cidade coloca a recuperação da valorização da terra como dever do Estado, na medida em que impõe a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes da urbanização.

# Ferramentas para gestão social da valorização da terra

- (a) **impostos:** Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI);
- (b) **Taxas:** licença de uso e autorização de funcionamento ou habite-se;
- (c) **Contribuição de Melhoria;**
- (d) **Outros instrumentos** que exijam contrapartidas financeiras ou não (em obras, em permuta de terreno, em doação) ou que possam promover incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Como por exemplo: Legislação de Controle de Pólos Geradores de Tráfego, Termo de Ajustamento de Conduta, Termos de Compromisso.
- (e) **Instrumentos urbanísticos:** Plano Diretor, Outorga Onerosa, Operação Urbana.

# Plano Diretor

- (a) **impostos:** Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI);
- (b) **Taxas:** licença de uso e autorização de funcionamento ou habite-se;
- (c) **Contribuição de Melhoria;**
- (d) **Outros instrumentos** que exijam contrapartidas financeiras ou não (em obras, em permuta de terreno, em doação) ou que possam promover incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Como por exemplo: Legislação de Controle de Pólos Geradores de Tráfego, Termo de Ajustamento de Conduta, Termos de Compromisso.
- (e) **Instrumentos urbanísticos:** Plano Diretor, Outorga Onerosa, Operação Urbana.

# Outorga Onerosa do Direito de Construir

A outorga onerosa do direito de construir ou **Solo Criado** significa que o **proprietário deverá pagar** ao município **pelo direito de construir**, em circunstâncias definidas no Plano Diretor.

O Plano Diretor deve fixar áreas nas quais:

- o direito de construir poderá ser **acima do coeficiente de aproveitamento** - CA (relação entre a área edificável e a área do terreno), ou densidade básica, com contrapartida pelo beneficiário;
- poderá ser permitida **alteração de uso do solo**, com contrapartida pelo beneficiário.

O potencial dos recursos depende das áreas envolvidas, das transformações necessárias no uso do solo e das regras de partilha da valorização imobiliária gerada pela elevação do CA ou densidade, ou pela alteração de uso.

# Outorga Onerosa do Direito de Construir

É o instrumento que permite estabelecer um coeficiente construtivo básico e a possibilidade de construir mais, até um limite máximo estabelecido no Plano Diretor, desde que se pague por esse coeficiente adicional ao poder público.

Outorga por:

- direito de construir
- alteração de uso

Recursos captados constituem um Fundo de Urbanização com destinação definida.

Devem ter controle social.

# Outorga Onerosa do Direito de Construir – Plano Diretor SP

Três tipos de coeficiente de aproveitamento:

COEF. APROVEITAMENTO =  $\frac{\text{metragem da área construída}}{\text{metragem da área total do lote}}$

1. Coeficiente Básico – indica o quanto se pode construir gratuitamente, de acordo com a área.
2. Coeficiente Máximo – indica qual é construção máxima permitida no lote. Por exemplo, se temos um lote de coeficiente máximo de 4, isso significa que ele pode construir no máximo 4 vezes a área do terreno. Se a área do lote for de 100m<sup>2</sup>, sua edificação deverá ter no máximo 400m<sup>2</sup>.
3. Coeficiente Mínimo – indica se o lote está subutilizado, ou seja, se a edificação tiver uma metragem abaixo do coeficiente mínimo, essa propriedade está sendo subutilizada.

# Outorga Onerosa do Direito de Construir

## Funções

- Urbanísticas – operar de forma relativa – cobrar de locais onde se “pode” pagar e liberar a cobrança onde se quer atrair o mercado
- Recuperação da valorização – recuperar para a coletividade a valorização da terra decorrente da ação do poder público de permitir que se construa mais em um determinado lugar.
- Outorga Onerosa de alteração de uso – recuperar a valorização obtida em função da alteração de uso. Exemplo: solo rural para urbano.

# Outorga Onerosa do Direito de Construir

## **Experiências brasileiras**

- Carta do Embu (1977) – “admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado por solo adicional”
- São Paulo – mecanismo de “desfavelamento” ou operação interligada – os proprietários dos terrenos ocupados por favelas podiam requerer a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do terreno, desde que construísse e se doasse ao poder público, habitações de interesse social para a população favelada.

# Outorga Onerosa do Direito de Construir

## **Experiências brasileiras**

- Natal (1994)
  - ao invés de coef. básico, estabeleceu uma densidade básica de 180 hab/há para os usos residenciais e a cobrança de solo criado para além desse patamar;
  - instrumento foi usado para regularização, como anistia
- Curitiba (1990)
  - valor pago vai para Fundo Municipal de Habitação para compra de lotes ou regularização fundiária.
  - resultados: 1990-2001 – 720 empreendimentos – 18 milhões de reais arrecadados.
- Porto Alegre (1994) – leilões de 3 em 3 meses para os proprietários dos quarteirões.

# Outorga Onerosa do Direito de Construir

## Alertas

- Não confundir a possibilidade de adensamento construtivo através do coeficiente máximo, com adensamento populacional. O puro aumento do coeficiente de aproveitamento pode levar ao menor e não ao maior aproveitamento de uma área da cidade.

## Exemplos:

- Grandes bairros que se transformam em centros de negócios tendem a expulsar a população, esvaziando-se à noite e desequilibrando a infra-estrutura.
- Bairros que sofreram aumento na área construída como Tatuapé e Vila Madalena em São Paulo, tiveram decréscimo populacional.

# Operações Urbanas

- Definição de áreas para requalificação urbana e/ou implementação de projetos específicos
- Define-se o projeto (usos, volumetria, investimentos requeridos)
- Vende-se potencial adicional ao direito básico e utilizam-se regras específicas de uso e ocupação do solo
- Os recursos formam um Fundo de Operação que financia os investimentos

# Desafios

## **Desafios das intervenções urbanas**

- Redistributividade e não revalorização
- Inclusão social e não segregação
- Gestão social – controle social, transparência, informações, formas de cálculo
- Intervenções que valorizam como regularização fundiária – devemos cobrar dos pobres? Quando a valorização acontece?

# Sistema de instrumentos

Cada município deve escolher quais as ferramentas mais adequadas, que podem também ser utilizadas de forma complementar, criando um sistema de instrumentos, pois cada um tributa um aspecto:

- a Contribuição de Melhoria tributa o benefício gerado pelo poder público a poucos proprietários;
- a Outorga Onerosa do Direito de Construir, ou Solo-Criado, tributa o empreendimento, cobrando sobre o que se pode construir;
- o IPTU diferenciado tributa a propriedade.

**Além disso, a valorização acontece em momentos diferentes.**

# Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana

# O que é a Gestão Democrática da Cidade

- As desigualdades sociais expressam-se na segregação espacial e nas relações políticas na cidade
- A gestão democrática da cidade significa a **democratização dos processos decisórios** e o **controle social sobre a implementação da política urbana**
- Rompe o círculo vicioso de clientelismo que ocorre na gestão das cidades, à medida que estabelece mecanismos transparentes, conhecidos e legitimados pelos diferentes setores da sociedade para a gestão urbana.

# Instrumentos de Gestão Democrática da Cidade

- Ampliam o conhecimento sobre o planejamento territorial e a gestão urbana
- Ajudam a democratizar a tomada de decisões, e a dar oportunidades para que diferentes grupos e setores da cidade se façam representar
- Os mecanismos de gestão democrática devem estar presentes em todas as etapas do Plano Diretor

# Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano

- Órgãos colegiados, com representação do poder público e da sociedade civil
- Permitem a participação direta da população na construção da política urbana, acompanhando e fiscalizando a implementação do planejamento territorial.
- Podem ser consultivos ou deliberativos
- Deve-se estabelecer claramente suas atribuições e garantir seus recursos, por meio de um Fundo de Desenvolvimento Urbano
- Deve-se garantir a representatividade dos diversos setores

# Conferências da Cidade

- São grandes encontros, realizados periodicamente, com ampla divulgação e participação popular.
- Fórum para a definição de políticas e plataformas de desenvolvimento urbano para o período seguinte.
- São momentos de construção de pactos entre o poder público e os diversos setores da sociedade, e de definição de direitos e responsabilidades.
- Pode ser acionada uma Conferência da Cidade para a consolidação e aprovação de um Plano Diretor

# Audiências Públicas

- São apresentações que o poder público deve fazer em alguns momentos, quando estão em jogo projetos ou planos de grande importância para o conjunto ou para partes da cidade.
- Podem ser convocadas pela Câmara Municipal ou pelo Poder Executivo
- O Poder Público deve estar disposto a discutir seus projetos, e se necessário negociar e rever posições.
- Podem ser **vinculantes**, ou seja, seu resultado ter poder decisório

# Audiências Públicas

Essa consulta funciona como uma votação e ocorre de duas maneiras:

- **Referendo:** o resultado da votação serve só para orientar a decisão dos governantes
- **Plebiscito:** o resultado da votação vale como decisão final

# Estudos de Impacto de Vizinhança

- Servem para **medir o efeito de futuros grandes empreendimentos sobre a região vizinha**
- Os impactos podem ser urbanísticos (no trânsito, na área desmatada, no adensamento, etc.) ou socioeconômicos (na estrutura de emprego e renda, nos negócios que podem ser atraídos ou expulsos).
- Devem dar voz à população dos bairros e comunidades afetados pelos empreendimentos
- Se necessário, devem exigir compensações e contrapartidas dos empreendedores, em todos os pontos onde incidirão os impactos.

# Orçamento Participativo

- Significa a participação da população nas decisões de como será gasto o dinheiro público no ano seguinte.
- Baseia-se em assembleias realizadas nas diferentes regiões da cidade, nas quais são escolhidas as prioridades de investimento da cidade e são eleitos os delegados, que representam um número determinado de cidadãos
- Os delegados **votarão nas assembleias** que decidem onde será alocado o dinheiro no projeto de lei do orçamento público do ano seguinte.
- Podem ser feitas plenárias temáticas (Habitação, Educação, Saúde), ou por grupo urbano (Juventude, Idoso)

# Iniciativa Popular

- A população também pode propor planos, projetos ou alterações na legislação, por meio da iniciativa popular de projetos de lei.
- Um Projeto de Lei de Iniciativa Popular deve reunir um grande número de assinaturas de cidadãos (número que deve ser definido em lei no próprio município)
- Tramita e é votado normalmente na Câmara.

# Desafios da Gestão Democrática da Cidade

- Fragilidade das conquistas
- Dificuldades de permanência dos mecanismos de gestão democrática
- Persistências das relações de clientelismo

# Ameaças à Participação

- Da parte do Estado:  
Tendência à criação de espaços de negociação *pro forma*  
Risco de esvaziamento político, econômico, logístico dos mecanismos de participação
- Da parte da sociedade:  
Tendência ao abuso de relações privilegiadas com os canais de liberação de recursos

# Regularização Fundiária

Instituto Pólis

Curso do Estatuto da Cidade

São Paulo  
junho de 2005

# Ilegalidade Urbana

Morar na cidade “fora da lei” é **não ter direito à cidade e nem à moradia digna.**

O problema dos despejos

Algumas formas de ilegalidade:

- favelas
- cortiços
- loteamentos clandestinos e irregulares

# Componentes do Direito à Moradia Adequada

- **ADEQUADA HABITABILIDADE (URBANIZAÇÃO)**
- **SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE (TITULAÇÃO)**
- **DISPONIBILIDADE DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA**
- **CUSTO ACESSÍVEL**
- **ACESSIBILIDADE ÀS MINORIAS**
- **BOA LOCALIZAÇÃO**
- **ADEQUAÇÃO CULTURAL**

**Art. 6º, CF**

**Pacto Internacional DESC**

**Comentário Geral nº 4 do Comitê DESC**

# Componentes do Direito à Cidade

- **Direito à moradia**
- **Direito ao saneamento básico**
- **Direito ao trabalho**
- **Direito à saúde**
- **Direito à educação**
- **Direito ao lazer/cultura**
- **Direito ao transporte público**

**(artigo 2º Estatuto da Cidade)**

# Histórico da Irregularidade

**Os assentamentos informais – e a consequente falta de segurança jurídica da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para os ocupantes – resultam:**

- **Do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas.**

**(hoje 75% AL e 80% Brasil são urbanos)**

- **Mercado de terras especulativos**

**(principal forma de acesso à terra = compra)**

- **Sistemas políticos clientelistas**

- **Regimes Jurídicos elitistas**

**(padrões legais que produzem ilegalidade)**

# Consequências

Não são oferecidas condições suficientes e adequadas de **acesso à terra urbana e à moradia adequada** para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada.

Ocupação irregular e inadequada do **meio ambiente e de áreas de risco** - áreas desprezadas pelo mercado de terras

**MAIOR PARTE DAS CIDADES BRASILEIRAS É DIVIDIDA ENTRE CIDADE FORMAL/INFORMAL**

# Dados da moradia no Brasil

- **Quase 1/3 ou 35,5% da renda familiar é gasta com habitação**
- 20,75% é gasto com alimentação
- 18,44% gasto com transporte

FONTE: Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF divulgada pelo IBGE e Cartilha "Conhecendo o Estatuto da Cidade" da FASE

# Dados da moradia no Brasil

## PARADOXO

**déficit habitacional de 6,6 milhões  
de unidades**

**X**

**mais de 5 milhões de imóveis vazios**

As maiores vítimas do déficit habitacional são pobres.

Segundo a secretária-executiva do Ministério das Cidades, Ermínia Maricato, 85% desse contingente estão na faixa de renda abaixo de 5 salários mínimos.

# Conceito Regularização Fundiária

“Regularização fundiária é um processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no **resgate da cidadania** e da qualidade de vida da população beneficiária.” (ALFONSIN, Betânia)

# Aspectos da Regularização Fundiária

- **JURÍDICO: É um direito**  
(preencher requisitos legais + registro)
- **URBANÍSTICO: Padrão de vida adequado**  
(plano de urbanização + padrões especiais)
- **SOCIAL: Inclusão dos moradores da cidade ilegal/informal na cidade**  
(respeito ao padrão cultural de produção do espaço urbano e de seus mo)
- **POLÍTICO: É uma política pública**  
(integração com outras políticas e participação popular na elaboração e execução)

# Prevenção da Ilegalidade Fundiária

**Regularizar é muito mais trabalhoso e mais caro que prevenir a ilegalidade.**

Os terrenos e imóveis vazios em regiões dotadas de infraestrutura devem ser garantidos para a população de baixa renda.

Importância das Zeis e do Plano Diretor

# Atenção!

**Os programas de regularização fundiária tem natureza essencialmente CURATIVA, e não podem estar dissociados de um conjunto de políticas , diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano**

# Atenção!

**Programas de regularização fundiária devem se inserir dentro de uma política de Reforma Urbana que envolve:**

- Democratização do acesso à terra: política habitacional para baixa renda + indução do cumprimento da função social da propriedade**
- Políticas de geração de renda, capacitação profissional, apoio ao cooperativismo etc.**
- Fiscalização e prevenção a ocupação de áreas de risco e preservação ambiental**

A regularização  
fundiária é um direito  
da população de  
baixa renda

# Regularização é um direito !

## Direito de Propriedade

- Antes - direito absoluto do proprietário
- Hoje (CF 88)- condicionado à função social da propriedade

# Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana

A **propriedade urbana precisa cumprir uma função social**, ou seja, a terra urbana deve servir para o benefício da coletividade, e não apenas aos interesses de seu proprietário.

# Estatuto da Cidade

- Lei Federal nº 10.257/2001 : programática para todos os Municípios e Estados
- **É dever do governo promover a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda** (art. 2, inciso XIV)
  - Ação Civil Pública e a ordem urbanística (art. 1, inciso III, da Lei 7.437/85)

# **Instrumentos de Regularização Fundiária**

# O que é Regularização Fundiária?

## Titulação + Urbanização

- É um processo de intervenção cujo objetivo prioritário é legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia. **Os moradores têm que possuir a segurança da posse.**
- Além disso, a regularização permite promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento.
- Importância da participação da comunidade

# Instrumentos de Regularização

- Zeis
- Usucapião especial de imóvel urbano
- Concessão especial para fins de moradia (CEFM)
- Concessão de direito real de uso (CDRU)
- Direito de Superfície
- Cessão de Posse (6766/79)
- Autorização de uso

# Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

**Uma ZEIS é uma área da cidade que fica destinada para moradia popular.**

Exemplos:

- Regularização de favelas consolidadas – população de baixa renda
- Área Urbana destinada a Habitação de Interesse Social (HIS)
- Regularização em região litorânea – comunidade de pescadores
- Regularização em região ribeirinha – comunidades ribeirinhas
- Regularização de território étnicos – comunidades indígenas e quilombolas

**O Plano Diretor pode definir as Zonas Especiais de Interesse Social**

# ZEIS - Zonas especiais de interesse social

- São perímetros dentro da área urbanizada onde valem regras específicas de urbanização, permitindo a regularização urbanística.
- Viabilizam a regularização de áreas encortiçadas, favelas e loteamentos clandestinos e irregulares.
- Possibilitam que as imóveis vazios sejam destinados para habitação

# Usucapião Especial Urbana

## Requisitos:

- Possuir imóvel particular como se fosse seu
- Viver há mais de 5 anos, sendo permitida a soma das posses.
- Uso predominante de moradia
- Área até 250m<sup>2</sup>
- não pode ser proprietário de outro imóvel
- A ação de usucapião deve ser ajuizada no Poder Judiciário
- A sentença deve ser registrada no Cartório
- **Pode ser coletiva (condomínio). Muitas vezes é necessária.**

# Papel do governo

- Garantir assistência jurídica gratuita para a população,
- Garantir assistência técnica gratuita - levantamento topográfico, elaboração de planta, memorial descritivo, etc;
- Desenvolver políticas sociais junto à comunidade - visando urbanização, regularização, assegurando a participação no Plano de Urbanização;
- Favorecer a inclusão social, com mecanismos econômico-financeiros como a isenção e anistia de taxas e impostos. A questão da tarifas sociais.

# Concessão de uso especial para fins de moradia

## Requisitos

- Posse como se fosse seu de **imóvel público** sem oposição até a data de 30 junho de 2001.
- Viver há mais de 5 anos
- Uso predominante para moradia
- Área até 250m<sup>2</sup>
- não pode ser proprietário de outro imóvel
- Deve ser registrada no Cartório
- **Pode ser coletiva**

# Concessão de uso especial para fins de moradia

- Garante a segurança da posse e o direito à moradia aos ocupantes de áreas públicas.
- Gratuita
- Deve ser registrada em Cartório.

# Concessão de uso especial para fins de moradia

É um direito da população !!!!!!!!

- O morador ou os moradores devem pedir a concessão especial para fins de moradia ao órgão público competente
- Depois de um ano, se o órgão não reconhecer o direito dos moradores, eles podem lutar pela concessão na justiça.

# Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

- Também garante a segurança jurídica da população
- É aplicável em imóveis públicos ou privados
- Pode ser individual ou coletiva
- Deve ser gratuita para população de baixa renda
- Deve ser registrada no Cartório

# Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

A grande diferença da CDRU e da CEFM é se trata de um **FACULDADE** do Poder Público, e não uma obrigação.

**Mas é muito importante para os casos em que a população não consiga cumprir os requisitos da CEFM.**

# Regularização de Loteamentos Clandestinos e Irregulares

- A Lei 6766/79 prevê a responsabilização civil e criminal dos loteadores. Importante que a Procuradoria do Município ingresse com as ações judiciais.
- Estabelecer normas de regularização de loteamentos é competência do Município
- Alguns municípios estão estudando as possibilidades técnicas e jurídicas de tentar a Usucapião Especial para fins de moradia na forma **coletiva** como uma via alternativa para a regularização de loteamentos antigos e com muitas dificuldades técnicas para a regularização pela via tradicional.

# Articulação dos Atores

**A regularização fundiária depende do esforço de muitos atores, que devem atuar conjuntamente**

- Prefeitura/Governo do estado/ Governo federal
- Poder Judiciário
- Ministério Público
- Cartórios de Registro de imóveis

**E as ocupações nas áreas de  
proteção ambiental ou nas  
áreas de risco?**

# Ocupação em Área de Risco

- Se não for possível acabar com o risco...
- Reassentamento próximo ao local original

# Ocupar área de preservação é ruim para todos

É ruim para os moradores dessas áreas, pois a prefeitura não pode levar infra-estrutura para as áreas de preservação ocupadas, pois são áreas onde a ocupação é proibida por lei. Ficam sem água encanada, energia elétrica e esgoto.

É ruim para os moradores da cidade, pois a ocupação acaba sujando o ambiente, poluindo a água dos mananciais que chega à casa de todos.

# Como proteger os moradores e o meio ambiente

Marcar como **ZEIS** as áreas de proteção ambiental em que a ocupação é consolidada e irreversível é uma forma da prefeitura poder fazer obras nas áreas. Parte da população precisa ser transferida para outra área.

E a parte que fica conquista melhores condições de moradia. Isso diminui a poluição da área.

# Como proteger os moradores e o meio ambiente

Não é só a ocupação com moradia que pode prejudicar o meio ambiente, um grande empreendimento também pode afetá-lo.

Quando uma grande obra será feita em uma região, a prefeitura ou os moradores podem exigir um **Estudo de Impacto de Vizinhança ou Estudo de Impacto Ambiental**. O Estudo pode pedir modificações no empreendimento para que o bairro não seja modificado ou tenha suas atividades ou meio ambiente destruídos.

# Gestão Democrática da Regularização Fundiária

# A Participação da Comunidade

## PLANO DE URBANIZAÇÃO

Todas ações de regularização fundiária devem ser acompanhadas da elaboração de um plano em que serão discutidos junto a comunidade as melhorias no local.

Deve ser garantido a permanência dos moradores no local

# Instrumentos de Gestão Democrática

- Conselhos de Habitação e Desenvolvimento urbano
- Conferências da Cidade
- Audiências e Debates Públicos
- Orçamento Participativo
- Iniciativa Popular de Projetos de Lei
- Plano de Urbanização

# **Articulação com outras políticas públicas**

**Os programas de regularização fundiária, para cumprir com os objetivos de melhoria da qualidade de vida e manutenção da população na área regularizada, devem estar articulados com outras políticas públicas como de geração de emprego e renda; educação ambiental; apoio ao associativismo e etc.**

**O PLANO DE URBANIZAÇÃO DEVE DEFINIR CRITÉRIOS PARA GARANTIR O CUMPRIMENTO DESSES OBJETIVOS**