



PCC 3350 – Planejamento Urbano e Regional

Instrumentos do planejamento urbano.

Estatuto da cidade. Políticas setoriais.

Prof. Dr. Luiz Reynaldo de Azevedo Cardoso
Prof. Dra. Karin Regina de Casas Castro Marins
Prof. Dr. Alex Abiko

2023

Tópicos principais

- Processo periférico de expansão urbana
- Movimento Nacional pela Reforma Urbana
- Estatuto da Cidade

Bibliografia

Principal

ABIKO, A., MORAES, O. **Desenvolvimento urbano sustentável**. TT/PCC/26. São Paulo: Poli-USP, 2009

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

Processo periférico de expansão urbana

- Inicia-se no final do Séc. XIX/início Séc.XX, com o início da industrialização /urbanização
- Não pode ser chamado modelo de política urbana, pois não foi formulado metodicamente para resolver problemas urbanos
- Mas foi sendo ao longo do tempo estimulado (não explicitamente) e acabou se consolidando na prática

Processo periférico de expansão urbana

- Origem => surgimento dos cortiços (final do Séc.XIX)
 - 1870 em SP; livro "O cortiço", Aluísio Azevedo (1890)
- Aumento da população urbana: imigração, atividades ligadas à cafeicultura, proclamação da República
- Cortiços: habitações de aluguel, coletivas, superadensadas, insalubres e precárias, próximas dos locais de trabalho – regiões centrais ou bairros fabris
- População sem condições de comprar um imóvel ou alugar uma residência unifamiliar.
- "Solução" => morar em cortiços

BENCHIMOL, J. L. Pereira Passos: um Haussmann tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação, Divisão de Editoração, 1992

Processo periférico de expansão urbana

- Cortiços eram reprimidos e discriminados: proibição em SP (código de 1876)
- Planos sanitários e estético-viários da época: remoção de cortiços, melhorias, proibição em determinadas áreas (Plano Pereira Passos, RJ, 1903 - "Bota abaixo")
- Centro: avenidas, edifícios públicos e/ou residenciais de alta renda, comércio, serviços
- População pobre é expulsa para periferia desvalorizada, ou para o "morro" => origem das favelas

BENCHIMOL, J. L. Pereira Passos: um Haussmann tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação, Divisão de Editoração, 1992

Processo periférico de expansão urbana

- 1930 (Getúlio Vargas) até BNH (1964)
 - Estado passa a atuar na questão habitacional (conjuntos IAP), sem eficácia => população pobre continua sem alternativa => aumento da favelização e periferização
 - Inicia-se a prática do loteamento clandestino
 - Anos 50-60: intensificação da industrialização/urbanização => agudização da crise habitacional

BONDUKI, N.; ROSSETO, R. Política e sistema nacional de Habitação de Interesse Social. In: Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos precários. 1a. ed. BRASÍLIA : MINISTÉRIO DAS CIDADES/ALIANÇA DE CIDADES, 2009.

Processo periférico de expansão urbana

- **Anos 60 até 80: consolidação e esgotamento**
- **Expansão dos Loteamentos irregulares na periferia**
 - Terreno a baixo custo, irregular e sem infraestrutura
 - Prática da autoconstrução => casas precárias de periferia
 - Municípios da GSP: mais de 70% das habitações autoconstruídas no período
- **BNH (grandes conjuntos na periferia)**
 - Busca de áreas distantes, não urbanizadas, baixos preços de terrenos
 - Viabilizava a habitação mas sem infraestrutura
 - Infraestrutura (cara e difícil pela distância) tornava a habitação mais cara do que se feita em áreas urbanizadas
 - Com a implantação da infra=> valorização dos terrenos imobiliários (especulação)
 - Consequência: reforço das consequências que se pretendia combater
- **Final anos 80: esgotamento do processo e colapso do modelo BNH**

BONDUKI, N.; ROSSETO, R. Política e sistema nacional de Habitação de Interesse Social. In: Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos precários. 1a. ed. BRASÍLIA : MINISTÉRIO DAS CIDADES/ALIANÇA DE CIDADES, 2009.

Movimento Nacional pela Reforma Urbana

- Origem: meados anos 70 e 80 => crise econômica e habitacional
- Movimentos de reivindicações econômicas e urbanas: moradia, implantação de redes de água e esgotos, transportes.
- Em 1985 é criado o MNRU, unificando movimentos, profissionais e entidades e reivindicações por melhorias urbanas:
 - coibir a especulação imobiliária e retenção de propriedades ociosas
 - aumento da disponibilização de áreas para habitação social
 - aumento da produção e acesso à habitação social
 - reconhecimento da cidade ilegal, ampliação da infraestrutura para estas áreas e sua incorporação à cidade legal
 - melhoria do transporte público e acessibilidade
 - democratização da gestão urbana

SAULE JUNIOR, N. UZZO K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. 2009. Disponível em <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>

Movimento Nacional pela Reforma Urbana

- Com a redemocratização e a Constituinte de 1988, o MNRU encaminha proposta de Emenda Popular à Constituição, com 250.000 assinaturas.
- Inclusão no texto constitucional de capítulo sobre Política Urbana, artigos 182 e 183 => função social da propriedade urbana e usucapião urbano.
- Art. 182: exigência de Plano Diretor
- Outros avanços:
 - direito à moradia (Emenda Constitucional nº 26/00, artigo 6º)
 - ampliação da autonomia municipal na questão urbana (artigos 29 e 30)
 - democratização da gestão urbana
- **Necessidade de regulamentação**

SAULE JUNIOR, N. UZZO K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. 2009. Disponível em <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>

Constituição Federal de 1988 / Art. 182

- A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
- § 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (cidade x município)
- § 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
- § 3º. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Constituição Federal de 1988 / Art. 182

- § 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:
 - I – parcelamento ou edificação compulsórios;
 - II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
 - III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Constituição Federal de 1988 / Art. 183

- Aquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
- § 1º. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
- § 2º. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
- § 3º. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Regulamentação dos dispositivos constitucionais

- 1990 => Projeto de Lei 5.788
- PL 5.788/90 tramitou por mais de uma década no Congresso
- Intensamente discutido e alterado => resultou posteriormente no Estatuto da Cidade

Estatuto da Cidade

- Lei federal 10.257/01
- Regulamenta o Art. 182 e 183 da CF de 1988
- Principais diretrizes da política urbana:
 - Garantia do direito a **idades sustentáveis**
 - **Gestão democrática**
 - **Cooperação** entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade
 - **Planejamento** do desenvolvimento das cidades
 - Oferta de **equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos** adequados aos interesses e necessidades da população.
 - **Ordenação e controle do uso do solo**
 - **Integração e complementaridade** entre as atividades urbanas e rurais

ABIKO, A., MORAES, O. Desenvolvimento urbano sustentável. TT/PCC/26. São Paulo: Poli-USP, 2009

Estatuto da Cidade

- Principais diretrizes da política urbana (cont.):
 - Adoção de **padrões de produção e consumo** de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os **limites da sustentabilidade do Município**.
 - **Justa distribuição** dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.
 - **Adequação dos instrumentos** de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano.
 - **Recuperação dos investimentos do Poder Público** decorrentes da valorização de imóveis urbanos.
 - **Proteção, preservação e recuperação** do meio ambiente natural e construído e do patrimônio.

ABIKO, A., MORAES, O. Desenvolvimento urbano sustentável. TT/PCC/26. São Paulo: Poli-USP, 2009

Estatuto da Cidade - Instrumentos de gestão orçamentária

- Plano Plurianual de Desenvolvimento (a cada 4 anos)
- Lei de Diretrizes Orçamentárias
- Orçamento (anual)
- Gestão orçamentária participativa

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

Estatuto da Cidade - Instrumentos de regularização fundiária

Instrumentos jurídicos e políticos

- Áreas especiais de interesse social para fins de regularização
- Concessão de direito real de uso
- Usucapião especial de imóvel urbano
- Direito de superfície
- Direito de preempção
- Assistência técnica gratuita

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

ZEIS: Zonas Especiais de interesse Social

- Área reservada para moradia de interesse social
- Os limites da área têm de ser bem demarcados dentro da área urbanizada, no Plano Diretor ou em lei municipal específica
- A lei deve conter regras claras para a gestão, urbanização e regularização dos assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Módulo V – Regularização Fundiária Sustentável para a Inclusão Territorial .

Concessão de direito real de uso

- Concessão de uso de terrenos públicos ou privados, remunerada ou gratuita.
- O concessionário utilizará plenamente o terreno para os fins estabelecidos em contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

Usucapião especial de imóvel urbano

- **Permite a regularização em imóveis particulares**

- **Requisitos exigidos:**
 - viver há mais de 5 anos ininterruptamente e sem oposição, sendo permitida a soma de posses sucessivas, desde que não tenha contestação jurídica do proprietário
 - uso predominante para moradia
 - área de até 250m²
 - o ocupante não pode ser proprietário de outro imóvel urbano e rural
 - a usucapião pode ser individual ou coletiva
 - a sentença do juiz é o documento que permite o registro.

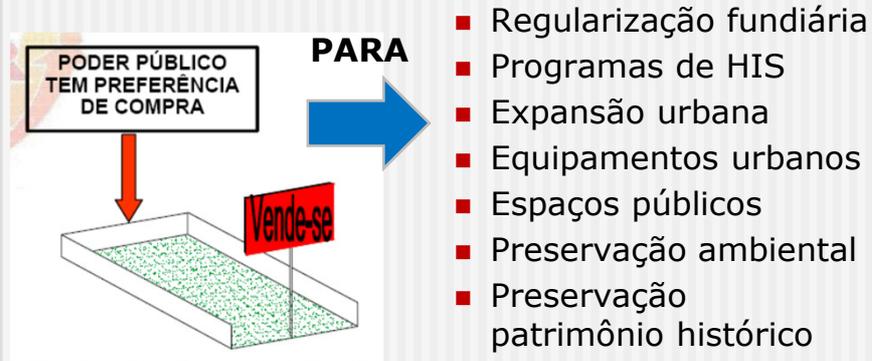
OLIVEIRA, I. C. E. Estatuto da Cidade para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

Direito de superfície

- × Possibilita que o proprietário do terreno urbano conceda, a outro particular, o direito de usar o solo, o subsolo ou espaço aéreo de seu terreno.
- × O proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado pode atender às exigências de edificação compulsória estabelecida pelo poder público, firmando contrato com pessoa interessada em ter domínio útil daquele terreno, mas mantendo a propriedade.
- × Benfeitorias realizadas no terreno serão revertidas para o proprietário do terreno, com indenização conforme contrato.

OLIVEIRA, I. C. E. Estatuto da Cidade para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

Direito de preempção



- × Delimitação em lei municipal das áreas onde incidirá a preempção

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Módulo V – Regularização Fundiária Sustentável para a Inclusão Territorial .

Estatuto da Cidade - Instrumentos tributários e financeiros

- Notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado
- Cobrança de IPTU com Alíquotas progressivas
- Emissão de títulos para desapropriação
- Consórcio Imobiliário
- Outorga Onerosa do Direito de Construir
- Transferência do Direito de Construir
- Operações Urbanas Consorciadas
- Contribuição de melhoria
- Incentivos e benefícios fiscais e financeiros

IPTU – Imposto predial e territorial urbano

- Progressividade em relação ao VALOR do imóvel: quanto mais alto o valor o imóvel, maior a alíquota (art. 156, I, Constituição Federal).
- Progressividade em relação ao USO E LOCALIZAÇÃO conferido ao imóvel: usos e regiões mais valorizadas podem ter alíquota maior.(art. 156, II, Constituição Federal).
- Progressividade no TEMPO: alíquota progressiva no tempo para induzir a ocupação de imóveis não utilizados ou subutilizados (art. 182, 4, II, Constituição Federal e Estatuto da Cidade).

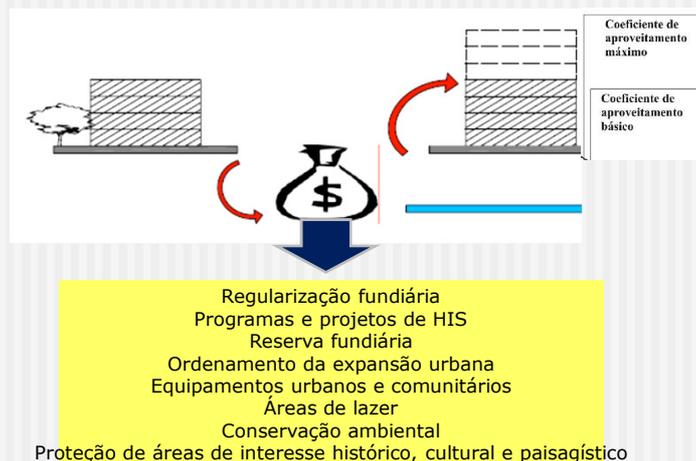
Consórcio imobiliário

- Facultativo
- Pode ser realizado em parceria do poder público com proprietários da área, loteadores ou construtores



Outorga onerosa do direito de construir

Separação entre o direito de propriedade e o direito de construir.



MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Módulo VI** – Gestão social da valorização imobiliária para a inclusão territorial

Operações urbanas consorciadas

- Intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal para preservar, recuperar ou transformar áreas urbanas com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.
- Estabelecidas no Plano Diretor, com lei específica contendo o plano da operação urbana consorciada.
- O projeto urbanístico é formulado, incluindo obras necessárias e parâmetros de usos e ocupação do solo e os investimentos necessários.
- Para financiar a intervenção, vende-se potencial construtivo adicional ao coeficiente básico, utilizando-se das regras específicas de uso e ocupação do solo definidas no projeto.
- Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac's), alienados em leilão.

Estudo de Impacto de Vizinhança EIV

- × Lei municipal deverá definir os empreendimentos e atividades em área urbana sujeitos a EIV para obter licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, por parte do poder público municipal.
- × Análise dos impactos positivos e negativos do novo empreendimento na qualidade de vida da população residente na área e proximidades
- × Não substitui o Estudo de Impacto Ambiental
- × Pontos a serem analisados:
 - × Aumento de população
 - × Capacidade / existência de equipamentos
 - × Uso e ocupação do solo
 - × Tráfego e demanda por transporte público
 - × Condições de ventilação, insolação
 - × Implicações para a paisagem, o patrimônio natural e cultural. Opinião da população diretamente afetada

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

Estatuto da Cidade - Instrumentos de gestão democrática urbana

- Conferências e conselhos da cidade, audiências públicas, iniciativa popular
- Orçamento Participativo
- Consulta pública: Plebiscito e Referendo
- Estudos de Impacto de Vizinhança

BONDUKI, N. **Estatuto da Cidade e Plano Diretor participativo**. Apresentação. FAUUSP, 2008.

Políticas Urbanas Setoriais

- Política Nacional de Mobilidade Urbana
 - Lei Nº 12.587, de 03/01/2012
- Política Nacional de Defesa Civil
 - Lei Nº 12.608, de 10/04/2012
- Política Nacional de Saneamento Básico
 - Lei Nº 11.445, de 05/01/2007
 - Novo Marco Legal do Saneamento Básico
Lei Nº 14.026 de 15/07/2020
- Política Nacional de Resíduos Sólidos
 - Lei Nº 12.305, de 02/08/2010

Saneamento Básico

- ANA: Agência Reguladora
- Saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, drenagem e de manejo das águas pluviais.
- Plano de Saneamento deverá ser revisado a cada 10 anos.
- Possibilidade de concessão à iniciativa privada para prestação integral dos serviços, inclusive drenagem urbana.
- Prestação regionalizada, tais como metropolitana ou intermunicipal.
- Fim dos vazadouros a céu aberto ("lixões")

Resíduos Sólidos

- Gerenciamento de resíduos sólidos: coleta, transporte, transbordo, tratamento, destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.
- Disposição final adequada obrigatória em até 4 anos após a publicação da lei (o prazo não foi cumprido por grande parte dos municípios brasileiros).
- Serviços passíveis de concessão.

Mobilidade Urbana

- Abrange todos os modos de transporte (motorizados e não motorizados), transporte de passageiros e carga.
- Obrigatoriedade de elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Prazo de até 3 anos para elaboração a partir da promulgação da lei; caso contrário, ficam impedidos de receber auxílio federal para mobilidade urbana. Prorrogado até 2022 para municípios com mais de 250mil hab. e 2023, para municípios com até 250mil habitantes.
- O Plano deve ser revisto a cada 10 anos no máximo.
- Contratação dos serviços de transporte público coletivo precedida de licitação.

Defesa Civil

- Inclui prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.
- “Deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais”.
- × Planos nacional e estaduais de Proteção e Defesa Civil.
- × Passam a ser obrigatórias no plano diretor medidas de prevenção e controle do ordenamento territorial e expansão urbana em municípios com ocorrências de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos / [Resiliência Urbana](#).