

Cities Alliance
Cities Without Slums

Uma visão geral das leis
nacionais urbanas na
América Latina e Caribe:
estudos de caso do Brasil,
Colômbia e Equador



Copyright @Cities Alliance 2017

Coordenação

Anacláudia Rossbach
Daniel Montandon

Suporte técnico

Gabriela Mercurio

Autores

Anacláudia Rossbach | Barbara Scholz | Cleandro Krause | Daniel Todtmann Montandon |
Fernando Haddad | José Antonio Pinzón Bermúdez | José Morales | Marco Aurélio Costa |
Sandra Karime Zabala Corredor | Sirly Castro Tuirán | Virgílio Hernandez | William Cobbett

Este documento foi preparado com a colaboração de Patricio Zambrano-Barragán e Michael Donovan, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Algumas das ideias apresentadas neste trabalho nasceram de discussões realizadas entre os autores, a Cities Alliance e o BID no caminho para o Habitat III.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V822 Uma visão geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe
[recurso eletrônico] : estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador. – São Paulo : Cities Alliance :
Publisher Brasil, 2017.
1.6 Mb ; PDF.

Inclui bibliografia e apêndice.
Modo de acesso : <www.citiesalliance.org>.
ISBN 978-85-85938-89-5

1. Política urbana- América Latina- Legislação. 2. Política urbana- Caribe- Legislação. 3.
Desenvolvimento sustentável. 4. Reforma urbana. 5. Crescimento urbano. 6. Desenvolvimento
urbano.

CDU 711.4(094)

CDD 711.4

Índices para catálogo sistemático:

1. Política urbana : Legislação 711.4(094)

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

Produção Publisher Brasil Editora

Preparação Adriana Delorenzo

Projeto gráfico Marcos Guinoza

As opiniões, recomendações e análises políticas desta publicação são de responsabilidade exclusiva dos autores e não representam o ponto de vista da Cities Alliance ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Anacláudia Rossbach | William Cobbett

4

PREFÁCIO

Fernando Haddad

5

APRESENTAÇÃO

Marcos normativos nacionais, entre a realidade imaginada e os desafios pela democratização do solo urbano

Virgilio Hernández

6

INTRODUÇÃO

Daniel Todtmann Montandon

12

CAPÍTULO I

Panorama dos marcos jurídicos urbanos nacionais na América Latina e Caribe

Daniel Todtmann Montandon

16

CAPÍTULO II

Estudos de caso dos marcos jurídicos urbanos nacionais

24

- Brasil

Cleandro Krause | Marco Aurélio Costa

25

- Colômbia

Sirly Castro Tuirán | José Antonio Pinzón Bermúdez | Sandra Karime Zabala Corredor

39

- Equador

Barbara Scholz | José Morales

57

CAPÍTULO III

Análise comparada dos marcos jurídicos urbanos nacionais

Daniel Todtmann Montandon

72

CAPÍTULO IV

Recomendações para a institucionalização dos marcos jurídicos urbanos nacionais

Anacláudia Rossbach | Daniel Todtmann Montandon

98

Anexo I – Roteiro para elaboração dos Estudos de Caso

106

Prefácio

Anacláudia Rossbach e William Cobbett

Em demasiados países, a transição histórica para uma economia urbana crescente foi caracterizada por planejamento insuficiente, políticas inapropriadas e – de modo mais crítico – muito pouco engajamento com a população mais afetada, os pobres urbanos. Isso teve particular associação com os governos repressores que dominaram a região até os anos 1980, quando movimentos sociais urbanos começaram a debater a função social da propriedade, a produção social de habitat e – posteriormente – combinaram essas lutas em uma reivindicação e campanha pelo direito à cidade.

Ao longo das três últimas décadas, os governos democráticos prenunciados por esses movimentos sociais responderam a tais pressões e reconheceram a função social da cidade em arcabouços jurídicos de nível nacional, como ocorreu na Colômbia e no Brasil em 1997 e 2001, respectivamente. Subsequentemente, os dois países deram início a significativos programas de urbanização de favelas que promoveram soluções *in situ*, a Colômbia aumentou a escala introduzindo no país projetos pioneiros de grandes proporções, e ambos os países reconheceram a importância de desenvolver mecanismos para participarem da valorização imobiliária através da captura da mais-valia. O Equador recentemente fez o mesmo, e editou legislação tratando do direito à cidade em 2016. Pouco depois, o México seguiu igual caminho.

É importante mencionar que, embora sejam os governos nacionais os signatários dos acordos globais, o princípio da corresponsabilidade expresso na Nova Agenda Urbana exige a ação imediata de uma série de interessados, e o protagonismo dos atores locais é chave para o sucesso. Entretanto, as condições favoráveis precisam estar postas, tais como as instituições e os marcos jurídicos, caso contrário não haverá a mudança cultural na direção do reconhecimento e legitimação da função social da cidade, impedindo que ocorram ações efetivas em nível local.

Não obstante, para todas essas ações, os desafios continuam muito significativos, principalmente na promoção da implementação em nível local: muitos processos de planejamento urbano precisam ser substancialmente aperfeiçoados, e a capacidade dos governos locais continua sendo um desafio estrutural e de longo prazo.

Com base nessas experiências, os países da América Latina têm estado na vanguarda de novas abordagens para as cidades, e têm sido importantes para o relativamente restrito

porém significativo reconhecimento dado ao direito à cidade pela Nova Agenda Urbana, adotada pelas Nações Unidas em Quito, em outubro de 2016. De forma geral, os países latinoamericanos estão bem posicionados para formular novos e inovadores marcos políticos em nível nacional que reflitam os contornos institucionais, econômicos e sociais do continente mais urbano do mundo. Estes novos marcos políticos serão essenciais na resposta ao desafio de implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que se apoiará de forma substancial em novas e colaborativas relações entre as esferas de governo locais, regionais e nacionais, e em novas relações com cidadãos e empresas privadas.

Para a Cities Alliance, o *know-how* e inovação urbanos oriundos da região da América Latina e do Caribe são cruciais para informar e orientar seus programas globais e regionais, e para contribuir com sua missão fundamental de promover cidades justas. Por essa razão, apoiamos firmemente este esforço colaborativo de mapear e compilar legislações urbanas nacionais sob a perspectiva das agendas globais, cujo resultado é apresentado nesta publicação trilingue, co-organizada e endossada por membros e parceiros da vanguarda do setor urbano na região.

Esta publicação será lançada em um momento bastante estratégico, tirando proveito da significativa mobilização que acompanha todo o processo da Conferência Habitat III realizada na região. Governos nacionais e locais, a sociedade civil, o meio acadêmico e agências internacionais estão unindo forças em apoio ao “Plano de Ação” regional, liderado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), pela UN Habitat e pelo Fórum de Ministros de Habitação e Desenvolvimento (MINURVI), cujo objetivo é apoiar e monitorar a implementação da Nova Agenda Urbana moldada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Esperamos sinceramente que este trabalho possa contribuir para que as partes interessadas da região possam alcançar os objetivos e metas pactuados, promover marcos nacionais de políticas urbanas e avançar com a Nova Agenda Urbana.

Anacláudia Rossbach é economista e diretora regional da América Latina e Caribe da Cities Alliance | William Cobbett é diretor da Cities Alliance.

Prefácio

Fernando Haddad

A agenda da Reforma Urbana no Brasil não é algo recente. Podemos dizer que seus conceitos e diretrizes foram construídos ao longo do século XX, como plataforma de ação técnica e política para superar a lógica do desenvolvimento urbano predatório, desigual e elitista que sempre esteve presente nas grandes cidades brasileiras. A partir da década de 1980, a agenda da Reforma Urbana obteve avanços significativos, uma vez que seus conceitos e instrumentos foram incorporados no capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade em 2001. Assim, podemos dizer que após 16 anos de vigência do Estatuto da Cidade, seus conceitos e instrumentos não podem ser considerados novos. Contudo, num contexto de baixa apropriação dos ideais e ferramentas do Estatuto pelos municípios, pode-se dizer que a novidade ainda esteja na sua experimentação e efetiva aplicação.

É nesse contexto que a experiência recente do município de São Paulo na revisão do marco regulatório da política urbana ganhou destaque não somente na esfera local, tendo repercussão nacional e internacional, uma vez que efetivou os ideais do Estatuto da Cidade no Plano Diretor Estratégico (Lei 16.050/14), na nova lei de Zoneamento (Lei 16.402/16) e num conjunto de decretos. Ou seja, a novidade está na sua efetiva aplicação e, além disso, na demonstração que a Reforma Urbana é viável sob o ponto de vista político, social, técnico e econômico.

A inovação em São Paulo não está exatamente no conceito dos instrumentos do Estatuto, mas em dois elementos centrais: no processo participativo da elaboração do Plano Diretor e do Zoneamento, que reconheceu os conflitos e disputas sobre o território e resultou na construção de um pacto da sociedade para avançar na transformação do município na perspectiva do direito à cidade; e na estratégia de ordenamento territorial adotada no plano, voltada à transformação da área urbana e dos territórios ao longo dos rios, das vias marginais e ferrovias, sob a matriz da mobilidade urbana sustentável, com redução das desigualdades sociais e melhoria da qualidade urbana e ambiental. Essa estratégia submeteu os instrumentos para sua viabilização, fazendo com que ZEIS, Cota de Solidariedade, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operações Urbanas

Consoantes, dentre outros instrumentos, não passassem a ser um fim em si mesmo e operados numa lógica setorial, mas totalmente integrados para a viabilização das transformações urbanas e sociais almejadas no plano.

Os avanços no município de São Paulo só foram possíveis, pois existe no Brasil uma política urbana nacional e um marco jurídico urbano federal que definiram bases importantes para a transformação social e urbana das cidades: a submissão da propriedade privada ao cumprimento de sua função social e o reconhecimento do direito de construir como um bem público dissociado do direito à propriedade. Esses conceitos foram explorados na presente publicação e denominados de nova ordem jurídica e urbanística, pois identifica que na América Latina não temos apenas o Estatuto da Cidade como marco jurídico urbano que contempla os ideais da Reforma Urbana, mas outras experiências, como Colômbia e Equador, que também apontam para os caminhos do direito à cidade.

Sabemos que a gestão da política urbana ocorre na esfera local, nos municípios, e que cabe às autoridades locais avançar na regulação urbana, não somente para reduzir as diversas carências e déficits das cidades, mas, sobretudo, para interromper o modelo de desenvolvimento que não reconhece um lugar para os pobres e que gera vazios urbanos, degradação ambiental, dispersão urbana, desconexão dos bairros no território, dentre outros problemas. E os prefeitos não podem estar sozinhos nesta tarefa e devem dispor de uma política urbana nacional que os ajude por meio de bases jurídicas e recursos financeiros, técnicos e materiais.

A presente publicação demonstra os principais elementos a serem considerados na construção dos marcos jurídicos nacionais na perspectiva da Reforma Urbana e é fundamental que os prefeitos, os membros do parlamento local e os gestores públicos municipais conheçam as recomendações aqui propostas e participem da construção ou do aprimoramento desses marcos jurídicos.

Fernando Haddad é ex-prefeito da cidade de São Paulo, ex-ministro da Educação, doutor em Filosofia e professor de Ciência Política.

A título de apresentação: marcos normativos nacionais, entre a realidade imaginada e os desafios pela democratização do solo urbano

Virgilio Hernández

A população da América Latina e do Caribe, segundo estimativas da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), supera os 632 milhões de habitantes, e destes, aproximadamente 80,7% vive nas cidades. Em 2025 seremos 679 milhões, e no ano de 2036, quando deve ser realizado um novo encontro mundial sobre o Habitat, a população será de 733 milhões de habitantes, 85% dos quais estarão vivendo em áreas urbanas¹.

Em razão deste processo, muitas cidades têm experimentado nas últimas décadas um acelerado crescimento, o que, por sua vez, gerou transformações e modificações profundas em nível espacial. A pobreza e a desigualdade social se refletem na falta de serviços básicos e de saneamento, na impossibilidade de acesso a mecanismos de emprego formal, nas dificuldades de transporte e na informalidade do desenvolvimento de uma grande quantidade de assentamentos urbanos que contrastam com a paisagem das “urbanizações muradas” e excludentes, enquanto uma boa parte dos centros históricos coloniais e dos centros urbanos vão sendo abandonados como espaços de moradia, apesar de contarem com uma completa infraestrutura de serviços.

Em síntese, o crescimento de algumas cidades produziu uma geografia de desigualdade, porque os setores de maior poder aquisitivo ocuparam as melhores terras para construir cidades-satélites, nas quais, porém, os municípios tinham que investir para oferecer serviços básicos e conectividade, ao mesmo tempo em que os setores populares foram expulsos para as periferias e, em muitos casos, enganados por máfias, traficantes de terras, especuladores e forças políticas que lucraram com a clientela política que construíram. Como bem apontam Cleandro Krause e Marco Aurélio Costa no estudo de caso do Brasil: “O padrão de urbanização brasileiro pode ser qualificado como expressão de um modelo no qual a ocupação do solo urbano reflete uma segregação socioespacial marcada por diferentes níveis

¹ Cepal: <http://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa> Consultado em 1 de setembro de 2017, às 14h35.

de acesso à infraestrutura urbana, no qual, sobretudo nos principais núcleos urbanos, observa-se, de um lado, um subaproveitamento da infraestrutura instalada, com a ocorrência de elevados níveis de vacância, em áreas vazias com disponibilidade de infraestrutura e crescente valorização fundiária; e, de outro, a ocupação periférica onde o solo é menos valorizado e onde há menor disponibilidade de infraestrutura, contribuindo para a produção de um tecido urbano desigual”.

Estes problemas gerados com o crescimento desigual das cidades já foram matéria de preocupação em nível mundial durante a Conferência Habitat I, realizada em Vancouver em 1976; posteriormente a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos (Habitat II), realizada em Istambul (Turquia) entre 3 e 14 de junho de 1996, teve como preocupação garantir moradia adequada para todos (de forma progressiva e com a colaboração de diferentes níveis de governo, além de atores públicos e privados), assim como conseguir que os assentamentos humanos sejam mais seguros, salubres, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos. Instou ao mundo construir laços de solidariedade e forjar vínculos para uma ação recíproca nos planos local, nacional e internacional, a fim de melhorar o entorno.

Neste encontro já foram discutidos a deterioração das condições de moradia e os assentamentos humanos. Ao mesmo tempo, reconheceu que as cidades e povoações são centros de civilização e fonte de desenvolvimento econômico e do progresso social, cultural, espiritual e científico. Pretendeu suscitar uma compreensão universal dos problemas dos assentamentos humanos, para os quais instava a ação em prol da moradia adequada para todos no âmbito de um programa amplo para alcançar de forma equitativa a paz, a justiça e a democracia, com base no desenvolvimento econômico, no desenvolvimento social e na proteção do meio ambiente, que são componentes interdependentes e complementares do desenvolvimento sustentável.

Embora estas preocupações tenham sido matéria de discussão e debate em nossos países, a legislação para buscar respostas e recuperar o enfoque do público no espaço urbano (antes existiram normas relacionadas com o planejamento e gestão dos governos municipais) foi aprofundada apenas recentemente, no final da década de 1990 e início do novo século, como bem demonstra a análise comparativa das leis de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial apresentada nesta publicação, realizada por Daniel Todtmann Montandon. Esta análise evidencia como grande parte dos países da América do Sul reformularam ou emitiram seus marcos normativos nos últimos 20 anos, sendo uma das pioneiras a Lei 388 de 1997 de Desenvolvimento Territorial da Colômbia, seguida do Estatuto da Cidade de 2001, no Brasil, e finalmente a Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo Urbano, expedida em 2016 no Equador, para mencionar apenas os três casos que são objeto de estudo pormenorizado no presente texto.

Esta recuperação da função pública do ordenamento territorial e do planejamento urbano implica a intervenção do Estado para solucionar o crescente quadro de segregação territorial, degradação ambiental, acesso desigual ao solo e aos serviços públicos, e coloca no cenário das discussões a necessidade de incorporar mecanismos democráticos para a gestão das cidades e dos assentamentos humanos.

Como evidencia a análise comparativa, são diferentes as formas como se trata o direito à cidade, o regime jurídico da propriedade, as normas e diretrizes para o desenvolvimento urbano, a classificação do solo, os instrumentos de planejamento em nível nacional e subnacional, bem como são diversas as ferramentas para a intervenção na captação de mais-valias e estratégias para a governança das cidades. Apesar dessas diferenças, podemos estabelecer alguns pontos em comum a partir da revisão dos marcos normativos da Colômbia, Brasil e Equador e do estudo comparativo, entre os quais:

- a) Os marcos normativos do Brasil e Equador estabelecem explicitamente o direito à cidade; no primeiro caso, como um mecanismo de acesso ao solo urbano e à moradia integrada e interconectada no espaço e também no tempo, posto que esta construção urbana é entendida como um direito da atual geração e das futuras. No Equador, parte-se da própria disposição constitucional que estabelece que “as pessoas têm direito ao desfrute pleno da cidade e de

seus espaços públicos, sob os princípios da sustentabilidade, justiça social, respeito às diferentes culturas urbanas e o equilíbrio entre urbano e rural. O exercício do direito à cidade se baseia na gestão democrática da mesma, na função social e ambiental da propriedade e da cidade e no exercício pleno da cidadania”². Além disso, a Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo Urbano pretende articular as competências dos diferentes níveis de governo para o ordenamento territorial, uso e gestão do solo, a fim de articulá-los e promover o desenvolvimento equitativo e equilibrado do território para tornar possível o direito à cidade, a um habitat seguro e salutar e à moradia adequada e digna, em cumprimento da função social e ambiental da propriedade e com o objetivo de promover um desenvolvimento urbano inclusivo e integrador visando ao bem-estar.³ No caso da Lei 388 da Colômbia, como bem cita o estudo de Sirlly Castro, José Antonio Pinzón e Sandra Zabala, o ponto de partida são três conceitos ou princípios fundamentais: a função social e ecológica da propriedade, a prevalência do interesse coletivo sobre o particular e a distribuição equitativa de ônus e benefícios (Art. 2); desta forma, o ordenamento territorial persegue quatro objetivos: o ordenamento do território constitui em seu conjunto uma função pública, para o cumprimento dos seguintes propósitos: “Possibilitar aos habitantes o acesso às vias públicas, à infraestrutura de transporte e aos demais espaços públicos, bem como a destinação destes para o uso comum, e tornar efetivos os direitos constitucionais à moradia e aos serviços públicos domiciliares; tratar dos processos de mudança no uso do solo para adequá-lo ao propósito do interesse comum, buscando sua utilização racional e harmônica com a função social da propriedade, que inclui também uma função ecológica, visando ao desenvolvimento sustentável; buscar o melhoramento da qualidade de vida dos habitantes, a distribuição equitativa das oportunidades e dos benefícios do desenvolvimento e a preservação do patrimônio cultural e natural; e melhorar a segurança dos assentamentos humanos diante dos riscos naturais”⁴.

b) O desenvolvimento rural e o desenvolvimento urbano são interdependentes – isto se reflete nos marcos normativos da Colômbia (Arts. 8, 12 e 14 da Lei 388) e do Equador (Arts. 4 numeral 15; 11 e 19 da LOOTUGS) – por isso, não apenas se contempla a produção social do solo urbano como também o uso adequado do solo rural; no caso do Equador é interessante a norma que proíbe sacrificar a vocação produtiva do solo rural. Essas leis tratam o território de forma integral, buscando dotar também o setor rural de infraestrutura, de serviços públicos e de oportunidades para a concretização dos direitos e do emprego nas zonas rurais. Também o Estatuto da Cidade brasileiro busca a integração e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais.

c) Os diferentes marcos normativos realizam importantes reconhecimentos para regular os mercados do “solo e da moradia”, de modo que funcionem com eficiência e de forma social e ambientalmente racional, permitindo o acesso à terra e a outros ativos, com a finalidade de integrar os excluídos no “mercado” da moradia e no direito à cidade. São avanços significativos que, nos três países estudados, o direito à propriedade da terra urbana seja condicionado ao cumprimento de sua função social, ambiental ou ecológica, disposição que também consta em outras legislações produzidas nas últimas duas décadas, como as do Panamá e do Uruguai. As legislações da Colômbia e do Equador subordinam, inclusive, este direito de propriedade ao interesse coletivo. São avanços importantes no marco jurídico, ainda que a realidade continue a nos mostrar que poucas coisas mudaram nas cidades latino-americanas.

d) Os estudos de caso buscam dar respostas normativas às preocupações contemporâneas:

² Constituição da República do Equador, Assembleia Nacional do Equador, 2011, artigo 31.

³ Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo, Registro Oficial, Suplemento Nº 790, julho de 2016, artigo 1.

⁴ Lei 388 de 1997, Lei de Desenvolvimento Territorial da Colômbia, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
Consultada em 31 de agosto de 2017, às 17h09. Artigo 3.

modalidades sustentáveis de produção e consumo; transporte público; prevenção da contaminação; observância da capacidade de carga dos ecossistemas e cuidar da preservação dos direitos e oportunidades das gerações futuras, cuidando, portanto, do patrimônio natural, da conservação e manutenção de edifícios, monumentos, espaços abertos, paisagens e modalidades de assentamento de valor histórico, cultural, arquitetônico, religioso e espiritual das diferentes comunidades.

e) As leis da Colômbia, Brasil e Equador estabelecem diferentes mecanismos para que os governos nacionais e subnacionais possam gerar diretrizes para o desenvolvimento urbano e o ordenamento territorial, que vão desde a garantia do direito a cidades sustentáveis, o planejamento para o uso adequado do solo, corrigindo as distorções e os efeitos negativos sobre o ambiente, a preservação do patrimônio natural e histórico e a captação de mais-valias, até mecanismos de controle e sanção a atuações que rompem com tal ordenamento.

A existência destes corpos normativos constitui um grande avanço e rupturas no marco do direito civil e constitucional, entretanto, persistem os problemas na maioria das cidades e, em consequência, persistem alguns desafios que não devem ser esquecidos, e para os quais advertem tanto os estudos de caso como a análise comparativa da legislação. A seguir, alguns dos mais importantes:

1. Ainda estão pendentes tanto a consolidação das cidades como a ocupação adequada do solo urbano vazio, que poderiam, através dos diversos mecanismos existentes, contribuir para evitar a especulação e segregação do solo e para a densificação das cidades. Neste desafio, é importante ter em conta o que foi citado por Bárbara Scholz e José Morales, no estudo de caso do Equador, a respeito de que a captura da mais-valia não pode ser confundida com o pagamento de impostos, como o imposto predial, uma vez que este é uma cobrança permanente a terceiros para financiar a administração da cidade e do território, a fim de manter os sistemas públicos de suporte (viário, transporte, serviços básicos, espaços públicos, etc.), ao passo que a participação na valorização do solo consiste em que a sociedade também receba parte dos benefícios concedidos a um particular sem que este tenha realizado um aporte ou investimento específico. Portanto, o pagamento da mais-valia é independente das obrigações tributárias do contribuinte. Existe ainda um longo caminho a percorrer para que se alcance sistemas tributários equitativos, progressivos e redistributivos.
2. Apesar da legislação, permanece um tema pendente: a construção de moradia digna e adequada que evite a “expulsão” dos mais pobres para locais cada vez mais distantes dos centros urbanos, o que encarece a moradia dessas famílias devido ao alto custo que implica para todos os seus membros se locomoverem para realizar suas atividades econômicas, educacionais ou para ter acesso a outros serviços. Ao mesmo tempo, esta “expulsão” em muitas ocasiões encarece ou impossibilita que os novos assentamentos urbanos tenham acesso a serviços básicos de saneamento e infraestrutura. Este desafio põe à prova a vontade política dos diversos setores nacionais e subnacionais para aplicar a normativa existente, que por ora se mostra mais ambiciosa do que os magros resultados alcançados.
3. É fundamental gerar políticas que permitam a maior inclusão social e espacial, que evite a construção de “guetos” para os pobres, o que, por sua vez, pode gerar outros problemas; por isso, é necessário que os programas habitacionais incluam ofertas de diferentes tipos. A Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo do Equador contempla que pelo menos 10% das moradias construídas por incorporadores privados seja de interesse social, e a nova lei que trata da Moradia de Interesse Social, em fase de tramitação, já estabelece esta disposição como obrigatória. Isto gerou a reação de grandes construtores e incorporadores

urbanos, que argumentam que dispositivos desta natureza desestimulam investimentos no setor imobiliário. Os planos empreendidos nos Estados sob quaisquer modalidades que contemplem incentivos públicos deveriam incorporar obrigatoriamente a moradia de interesse social para as famílias mais pobres da população.

4. É preciso promover planos de “regeneração democrática” que permitam reocupar, com uso habitacional, zonas extensas das cidades que contam com todos os serviços, mas que foram destinadas para atividades de caráter comercial ou produtivo e que, inclusive por seu valor especulativo, estão abandonadas, o que, em muitas situações, ocasionou também a deterioração dos espaços urbanos. Centralidades nas quais se deveria estabelecer planos de habitação de interesse social, o que provocaria heterogeneidade social e maior democratização das zonas comerciais das cidades.
5. Sob a mesma perspectiva exposta no item anterior, deve-se analisar e inventariar as edificações de propriedade do Estado, em seus diferentes níveis de governo, uma vez que muitos imóveis poderiam ter melhor uso se convertidos em habitação de interesse social. É urgente discutir iniciativas para a recuperação da moradia patrimonial e sua utilização para fins habitacionais.
6. As distintas leis contemplam a participação da sociedade, embora nem sempre exista a vontade política de contribuir para a construção ou, minimamente, o reconhecimento de atores sociais. A construção de “comunidade” demanda a constituição de governos de bairros ou comunitários que contribuam para a dinâmica social do território, ainda que isto signifique espaços deliberativos e contestadores da autoridade. Sem a participação popular, é difícil pensar em gestão democrática dos territórios.
7. É necessário repensar o espaço rural, considerar que grande parte da população que demanda por moradia está localizada ou provém do campo. Por isso, quando se fala de consolidação urbana, deve-se também levar em conta as zonas urbanas que existem nas áreas rurais, e sobretudo que os Estados possam construir ou substituir moradias irrecuperáveis sem romper com a vocação produtiva do solo quanto às atividades agrícolas. Desta forma, a reforma urbana, por sua vez, pressiona por uma profunda reforma agrária.
8. Os planos e programas habitacionais devem manter sua relação com o entorno ambiental e cultural, evitando, ao mesmo tempo, que as famílias de menor capacidade econômica se assentem em zonas de risco natural.
9. A concretização dos instrumentos importantes para alcançar a democratização do acesso ao solo, o ordenamento territorial, o planejamento nacional e sua articulação com os planos sub-nacionais desenvolvidos pelos Estados nas décadas recentes, assumindo como um aspecto central o controle da especulação do solo urbano e a democratização do espaço público, ferramentas essenciais para uma política integral de moradia e de produção da cidade.
10. É necessária uma maior articulação entre o meio acadêmico, centros de pesquisa, institutos especializados e organismos de cooperação, em conjunto com os Estados e a sociedade civil, para a construção de uma política pública em torno do habitat e da moradia; programas de pesquisa especializada para a utilização, densificação e regeneração democrática do solo e das zonas urbanas, e estudos de solo e identificação de zonas de risco; utilização de laboratórios de universidades para análises de solo e da qualidade dos materiais utilizados nos processos de construção de habitação de interesse social ou de autoconstrução; projetos de regeneração e ocupação do solo e reconstrução de áreas históricas; legalização do solo urbano ou sua conversão para

regimes de propriedade horizontal. Nesta perspectiva integral, são amplas as possibilidades de colaboração entre centros de pesquisa, universidades, Estados e sociedade civil para a aplicação dos marcos regulatórios existentes e da Nova Agenda Urbana, com a qual se comprometeram os Estados na Habitat III, conferência realizada em Quito em outubro de 2016.

Virgilio Hernández é doutor em Jurisprudência e mestre em Ciências Políticas e Administração Pública. Ex-parlamentar constituinte do Equador (2007-2008), ex-parlamentar da Assembleia Nacional (2009-2017) e ex-presidente da Comissão de Governos Autônomos e Descentralização do Território da Assembleia Nacional (2009-2013). Ex-conselheiro presidencial de Habitat e Ambiente da Presidência da República (2017).



Introdução

Daniel Todtmann Montandon

CIDADE DO PANAMÁ, Panamá

O ESTUDO DOS MARCOS JURÍDICOS URBANOS NACIONAIS na América Latina e Caribe apresenta certo ineditismo, uma vez que não se tem notícia da precedência de tal trabalho, pelo menos no universo de países da região. E, para tanto, de início, se faz necessário identificar o objeto de estudo: o que podemos denominar de marco jurídico urbano nacional?

A notória existência do Estatuto da Cidade no Brasil e da Lei 388/97 na Colômbia, por exemplo, demonstra claramente que a noção de marco jurídico urbano nacional não se refere a uma abordagem setorial da política urbana: não estamos tratando isoladamente do tema da habitação, do saneamento básico, do transporte urbano, dos resíduos sólidos, tampouco do meio ambiente, mas da integração desses temas, da base fundiária das cidades, do direito de construir e do ordenamento das infraestruturas sobre o território urbano e de suas dinâmicas de produção e transformação ao longo do tempo. E é no território urbano onde vivem as pessoas, onde se materializa a cidade, onde são feitos os investimentos, onde ocorrem os encontros, os conflitos e as disputas. Assim, podemos dizer que o marco jurídico urbano nacional seja constituído por uma lei que estabelece as condições legais para o exercício das políticas públicas no território urbano, especialmente os conceitos, princípios, diretrizes, instrumentos e mecanismos de governança urbana nos diversos níveis de governo para que a política urbana seja viabilizada.

Considerando a dimensão contemporânea do termo “marco jurídico urbano nacional”, também podemos considerar a maneira pela qual foi abordado na Nova Agenda Urbana (NAU) proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU) na Conferência Habitat III em outubro de 2016 e formalmente reconhecida na 68ª assembleia geral da ONU realizada em dezembro de 2016.

A NAU consiste no documento mais atual e abrangente em termos temático, regional, governamental, cultural e social relacionado ao desenvolvimento urbano sustentável. Foi construída de forma democrática envolvendo diversos governos e sociedade de diferentes partes do mundo e contempla os temas, princípios e diretrizes que devem orientar a ação de governos, sociedade e instituições, nos seus diversos níveis e finalidades, para os próximos 20 anos.

Uma das ações estratégicas reconhecida neste documento é a adoção de políticas urbanas nacionais e de marcos jurídicos relacionados ao desenvolvimento urbano. Em função da característica muitas vezes redundante, prolixa e abrangente do documento (uma vez que busca abarcar diferentes formas de denominação e também as diferentes pautas que têm relação com a questão urbana), não se pode especificar com exatidão quais seriam os conteúdos desses marcos jurídicos nacionais

relacionados ao ordenamento territorial e desenvolvimento urbano. Numa tentativa de investigação de tais elementos, podemos identificar os seguintes conteúdos e características dos marcos jurídicos previstos pela NAU:

- têm relação direta com o reconhecimento do direito à cidade;
- devem contribuir para o reconhecimento dos pobres e dos grupos sociais vulneráveis no território, assim como a adoção de medidas para redução das desigualdades sociais e promoção da equidade;
- devem regular, instrumentalizar e orientar o planejamento urbano na escala local segundo os preceitos apontados pela NAU, tais como a obtenção de níveis adequados de compacidade e densidade urbana, formação de centralidades, promoção dos usos mistos, evitação dos vazios urbanos e da expansão urbana descontrolada, integração do uso do solo à infraestrutura de transporte, dentre outros atributos de forma urbana e de mecanismos de controle das dinâmicas de produção e transformação do espaço urbano;
- contemplam a proteção e preservação de recursos ambientais e culturais;
- podem englobar regras para edificação e construção;
- orientam os investimentos públicos no território;
- englobam os processos participativos e de gestão democrática;
- têm relação direta com a governança metropolitana;
- devem contemplar o tema das finanças municipais e da gestão da valorização da terra;
- podem ocorrer nos níveis nacional, subnacional e local.

Assim, podemos dizer que as leis nacionais de desenvolvimento urbano (ou marcos jurídicos nacionais urbanos) são aquelas que tratam, no todo ou em parte, dos elementos identificados acima.

Voltando à caracterização do nosso objeto de estudo, cabe uma pergunta: se estamos examinando as leis nacionais que tratam do desenvolvimento urbano, ordenamento territorial, política urbana ou outra denominação referente às políticas públicas e à regulação do uso do solo sobre o espaço urbano, sob qual abordagem esses marcos jurídicos devem ser analisados? Quais são as suas bases conceituais?

Ao observarmos os conteúdos e características dos marcos jurídicos previstos pela NAU acima descritos, veremos claramente que alguns deles são nitidamente voltados à superação das carências e problemas urbanos, com forte compromisso de tutela de direitos humanos e sociais, condicionamento da propriedade da terra ao cumprimento de sua função social e reconhecimento da existência dos pobres no território. Tais características são desdobramentos do movimento pela Reforma Urbana que ao longo do século XX foi se organizando na região e ocupando espaço nos governos, nas universidades, nas agências de cooperação e nas organizações não governamentais, com forte mobilização social, especialmente dos movimentos sociais de luta pela moradia. Os marcos jurídicos que contemplam esses conteúdos da Reforma Urbana podem ser considerados uma nova ordem jurídica e urbanística, como o Estatuto da Cidade no Brasil, Lei Federal 10.257/01, que demonstram justamente a viabilidade jurídica, econômica, institucional, técnica e social da pauta da Reforma Urbana. Interessa-nos neste trabalho examinar em que medida os marcos jurídicos urbanos nacionais analisados trataram essa nova ordem jurídica e urbanística como principal referência conceitual a ser considerada.

Para fins metodológicos, o termo “marco jurídico urbano nacional” será tratado de modo semelhante ao termo “lei nacional de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial”.

O presente trabalho está organizado em quatro capítulos.

O primeiro capítulo descreve como foi realizada a pesquisa das leis nacionais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial na América Latina e Caribe e também os resultados dessa pesquisa. Foram identificadas 11 leis nacionais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial na região e um conjunto de leis nacionais complementares que tratam de forma setorial dos temas da habitação, transporte urbano, saneamento básico, meio ambiente, riscos e desastres e mudanças climáticas. A síntese desse levantamento consta no quadro no Anexo II deste livro.

O segundo capítulo conta com estudos de caso dos marcos jurídicos urbanos nacionais do Brasil, Colômbia e Equador, elaborados por especialistas de instituições e órgãos públicos dos respectivos países. O desenvolvimento dos estudos se baseou em um roteiro pré-definido dividido em três partes (que consta do Anexo I deste livro): na primeira parte foi descrito o processo de elaboração da lei, especialmente o contexto e os antecedentes; na segunda parte foi analisada a concepção da lei, com descrição e análise dos seus conteúdos; na terceira parte foi analisado o processo de implementação da lei, sendo que no caso do Equador, dada a recém-aprovação da lei (2016), foram identificados os desafios para a sua implementação.

O terceiro capítulo desenvolve uma análise comparada das 11 leis nacionais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial identificadas no capítulo 1 e também dos estudos de caso elaborados no capítulo 2. O trabalho analisou as leis conforme a forma de tratamento do direito à cidade e do regime jurídico da propriedade, as normas e diretrizes de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, a classificação do solo, os instrumentos de planejamento e gestão adotados, as aglomerações urbanas metropolitanas e a governança urbana. Como resultado, foi possível identificar os aspectos mais relevantes de cada país e como as leis se aproximam da nova ordem jurídica e urbanística que abordamos anteriormente.

O quarto capítulo propõe recomendações quanto à institucionalização dos marcos jurídicos urbanos nacionais a partir do estudo das leis existentes. Foram feitas recomendações quanto ao processo de formulação das leis, quanto aos conteúdos a serem tratados nas leis e quanto à interface das leis com as políticas nacionais urbanas, de modo que as leis disponham de um arranjo institucional e administrativo para sua plena implementação.

A NAU aponta o protagonismo das cidades na transformação dos assentamentos humanos para que em 2036 o cenário seja de cidades menos desiguais, violentas, caóticas e segregadas. Para tanto, a NAU estabelece um conjunto de princípios, compromissos, diretrizes e ações estratégicas para que as transformações sejam realizadas pelos governos, pela sociedade e pelas instituições. Acredita-se que as cidades não tenham condições de avançar na implementação da NAU sem a existência de políticas urbanas nacionais e respectivos marcos jurídicos que estabeleçam condições jurídicas, institucionais, técnicas, financeiras e políticas para sua viabilização.

Este trabalho aponta caminhos e referências para a construção de marcos jurídicos urbanos nacionais a partir do repertório existente de leis na América Latina e Caribe, na perspectiva de se avançar na Reforma Urbana para viabilização da NAU e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o objetivo 11. Entendemos que este seja o melhor caminho para mudar a lógica da urbanização desigual, segregadora e elitista, que sempre esteve presente nas cidades latino-americanas. E produzir no seu lugar cidades humanas, justas e democráticas.



Capítulo I

Panorama dos marcos jurídicos urbanos nacionais na América Latina e Caribe

Daniel Todtmann Montandon

BOGOTÁ, Colômbia

PARA FINS DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA, foi adotado o universo de países membros do Minurvi¹, por englobar os países mais populosos e maiores em extensão territorial.

Foi definido previamente um roteiro de consulta e o objetivo foi verificar:

- se o país dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial;
- em caso negativo, se está em curso algum trabalho para a formulação de lei nacional de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial;
- se o país dispõe de lei nacional relacionada aos temas da habitação, transporte urbano, saneamento básico, meio ambiente, gestão de riscos e desastres, mudanças climáticas e outros temas relevantes ao desenvolvimento urbano.

Compreendeu-se que seria adequado realizar uma consulta formal junto aos governos nacionais dos países da região e o roteiro foi direcionado ao Minurvi, que por sua vez direcionou a consulta aos governos nacionais que o integram, conforme segue:

- América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Suriname e Guiana;
- América Central e México: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá;
- Caribe: Anguila (Território Britânico de Ultramar), Antegua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, Granada, Haiti, Jamaica, Monserrat (Território Britânico de Ultramar), República Dominicana, St. Kitts e Nevis, Santa Lucia, St. Vincent e Grenadines e Trinidad e Tobago.

Em caráter complementar, foi realizada consulta aos sites oficiais dos governos nacionais na rede mundial de computadores – internet.

Foram adotados os seguintes critérios para realização do levantamento e registro das leis:

- foco no levantamento de leis, excluindo decretos, resoluções e demais atos de menor hierarquia legal;

¹ Entidade de coordenação e cooperação intergovernamental dos países da América Latina e Caribe na área de desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, tendo representação oficial dos países membros.

- não restringir a pesquisa ao termo exato “desenvolvimento urbano” e/ou “ordenamento territorial”, considerando todas as variações possíveis;
- não considerar as leis de criação de órgãos, fundos e comissões afetas ao tema;
- não considerar planos, políticas, programas e projetos que não estejam em formato de lei;
- buscar o registro da lei mais abrangente sobre o tema;
- registrar o objeto principal da lei, seu numeral e ano;
- realização de *download* do arquivo da lei;
- elaboração de tabela síntese das leis.

Alguns países identificam as leis pelo ato do decreto, como no caso do Peru e da Venezuela. Nestes casos, tais diplomas legais foram considerados para fins de registro da existência de leis.

Os resultados da pesquisa realizada estão sintetizados no Anexo II (Quadro síntese do levantamento de leis nacionais de desenvolvimento urbano na América do Sul e América Central e México).

Segue uma breve descrição da pesquisa realizada conforme os países.

ARGENTINA

Não dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial e dispõe de poucas leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, tendo sido constatada a existência de uma lei geral de meio ambiente de 2002. No formulário entregue, foi informada a existência de uma lei nacional de habitação. Contudo, ao examinarmos tal lei, verificamos se tratar de uma lei focada no financiamento da habitação, não tendo sido considerada para fins de registro. Cabe ainda comentar que embora o país não disponha de leis nacionais sobre o tema, conta com diversos planos de abrangência nacional e até onde se tem notícia está em curso a elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano no país.

BOLÍVIA

Não dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial, mas dispõe de leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, com exceção do saneamento básico. Chama a atenção a existência de uma lei de 2012 denominada marco da Mãe Terra para o desenvolvimento integral para se viver bem.

BRASIL

Dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial denominada Estatuto da Cidade, de 2001, que será objeto de estudo de caso. Também dispõe de leis nacionais de todos os temas pesquisados: habitação, saneamento básico, transporte urbano, meio ambiente, riscos e desastres e mudanças climáticas. Pode-se dizer que é o caso mais completo pesquisado até o momento na América Latina.

COLÔMBIA

Dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial denominada Lei de Desenvolvimento Territorial, de 1997, que será objeto de estudo de caso. Não foi pesquisada a existência das demais leis pelo fato da experiência da Colômbia ser objeto de estudo de caso no presente trabalho, sendo que tais informações serão disponibilizadas pelo Governo Nacional da Colômbia.

CHILE

Dispõe de uma Lei Geral de Urbanismo e Construção, de 1976, que passou por diversas atualizações e de leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, com exceção do transporte urbano e da gestão integrada de riscos e desastres. Importante destacar que está em curso no Chile a implementação

de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e está sendo elaborada uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que já passou pela etapa de avaliação ambiental estratégica e avança na realização de consultas públicas. Para elaboração da PNOT foi instituída uma Comissão Interministerial de Cidades, Habitação e Território com a função de coordenar e propor políticas, planos, programas e alterações normativas. Relevante ainda destacar a atuação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) no monitoramento e apoio à implementação da PNDU. Sob o ponto de vista da elaboração de leis, ainda não se dispõe de leis nacionais da PNDU e da PNOT, motivo pelo qual não foram consideradas neste estudo.

EQUADOR

Dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial denominada Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo Urbano, de 2016, que será objeto de estudo de caso. Não foi pesquisada a existência das demais leis, pelo fato da experiência do Equador ser objeto de estudo de caso no presente trabalho, sendo que tais informações serão disponibilizadas pelo Governo Nacional do Equador.

PARAGUAI

Não dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial e dispõe de poucas leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, tendo sido constatada a existência de uma lei de habitação de 2010, uma lei de 2000 que trata do sistema nacional do meio ambiente e uma lei sobre mudanças climáticas de 1993.

PERU

Dispõe de uma lei nacional de “condicionamento” territorial e desenvolvimento urbano de 2011, instituída por ato denominado “decreto supremo” e foi constatada a existência de um anteprojeto de lei geral de desenvolvimento urbano, sem data. Tudo indica que o decreto supremo não tem equivalência em lei ordinária. Quanto às demais leis, o país dispõe de leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, com exceção do saneamento básico e mudanças climáticas.

URUGUAI

Dispõe de uma lei nacional de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável de 2008 e dispõe de leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, com exceção do transporte urbano e das mudanças climáticas.

VENEZUELA

Não dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial e dispõe de poucas leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, tendo sido constatada a existência de uma lei de 1983 relativa aos sistemas de transporte metropolitano e uma lei de 2001 sobre a organização nacional de proteção civil e administração de desastres. Do mesmo modo que a Argentina, cabe ainda comentar que embora o país não disponha de leis nacionais sobre o tema urbano, dispõe de diversos planos de abrangência nacional.

SURINAME

Não foi constatada a existência de site oficial do governo na internet.

GUIANA

Não dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial, nem de leis nacionais sobre os demais temas pesquisados.

COSTA RICA

Não dispõe de lei nacional de desenvolvimento urbano ou ordenamento territorial, mas dispõe de leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, com forte viés ambiental, com exceção da habitação e do transporte urbano.

EL SALVADOR

Dispõe de uma lei nacional de ordenamento e desenvolvimento territorial de 2011 e dispõe de leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, com exceção da habitação, do transporte urbano e das mudanças climáticas. O país dispõe ainda de uma lei geral de urbanismo e construção de 1951.

GUATEMALA

Dispõe de uma lei preliminar de urbanismo de 1956, de uma lei nacional de habitação de 2012 e de uma lei de proteção e melhoramento do meio ambiente de 1986.

HONDURAS

Dispõe de uma lei nacional de ordenamento territorial de 2003 e de leis nacionais sobre os demais temas pesquisados, com exceção da habitação e da gestão de riscos e desastres.

MÉXICO

Dispõe de lei geral de assentamentos humanos, ordenamento territorial e desenvolvimento urbano de 2016. Também dispõe de leis nacionais dos demais temas pesquisados, com exceção do saneamento básico e do transporte urbano.

NICARÁGUA

Não dispõe de leis nacionais sobre os temas pesquisados.

PANAMÁ

Dispõe de lei nacional de ordenamento territorial para o desenvolvimento urbano de 2006 e não dispõe de leis nacionais sobre os demais temas pesquisados.

Quanto às leis nacionais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, se considerarmos o universo de países da América Latina integrantes do Minurvi, foi constatada a existência de 11 países com leis nacionais de desenvolvimento urbano de um total de 19 países pesquisados. Tal resultado mostra que 58% dos países da região dispõem de leis nacionais que tratam do urbanismo, do ordenamento territorial e/ou do desenvolvimento urbano. Quando avaliamos tal dado em termos populacionais, vemos que o universo de países com leis nacionais de desenvolvimento urbano representa 78% da população da América Latina, segundo dados da Cepal².

O Quadro 1 a seguir demonstra as leis de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial na América Latina conforme o título e o ano.

² Fonte: CEPALSTAT/BADEINSO, 2012. Foram considerados os dados de 2015 para os países analisados, tendo como universo todos os países da América Latina.

Quadro 1: Leis de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial na América Latina

País	Título	Ano
BRASIL	Estatuto da cidade	2001
CHILE	Urbanismo e construções	1976
COLÔMBIA	Desenvolvimento territorial	1997
EQUADOR	Lei orgânica de ordenamento territorial, uso e gestão do solo urbano	2016
EL SALVADOR	Ordenamento e desenvolvimento territorial	2011
GUATEMALA	Preliminar de urbanismo	1956
HONDURAS	Ordenamento territorial	2003
MÉXICO	Assentamentos humanos, ordenamento territorial e desenvolvimento urbano	2016
PANAMÁ	Ordenamento territorial para o desenvolvimento urbano	2006
PERU	Condicionamento territorial e desenvolvimento urbano	2011
URUGUAI	Ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável	2008

A priori podemos identificar três tipos de leis a partir do Quadro 1 acima:

- Aquelas intituladas de **leis de urbanismo**, que foram instituídas na segunda metade do século XX, como o caso do Chile (1976) e Guatemala (1956), que abarcam o tema da construção associado ao planejamento urbano.
- As **leis de ordenamento territorial**, que foram instituídas majoritariamente na primeira década do século XXI (Equador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Peru e Uruguai), com exceção da Colômbia, que teve sua lei instituída em 1997, sendo a pioneira neste tipo de abordagem. São a maioria na região.
- O **Estatuto da Cidade**, no Brasil, que se diferencia pelo termo utilizado, com foco eminentemente urbano.

A existência de leis nacionais de desenvolvimento urbano na maioria dos países analisados e naqueles com maior participação populacional demonstra que o quadro referencial é mais abrangente do que se imaginava.

Quanto às leis nacionais de habitação, de um modo geral, os países da região avançaram na instituição de leis nacionais sobre o tema da habitação, principalmente os mais populosos. Quando não foi constatada a existência de lei nacional abrangente sobre a matéria, foi constatada a existência de lei relacionada ao financiamento e/ou à instituição de órgão destinado à gestão do tema da habitação. E ainda, é significativa a existência de programas, políticas e planos nacionais sobre o tema da habitação.

Quanto às leis nacionais de transporte urbano, foram constatadas poucas leis nacionais que tratam especificamente do transporte e da mobilidade urbana. E a maioria delas, quando identificadas, trata da regulação do transporte e das regras de trânsito, não avançando num regramento mais abrangente sobre o tema da mobilidade urbana. Nas pesquisas realizadas pôde-se identificar que

o tema do transporte abrange a existência de planos, especialmente nas regiões metropolitanas e capitais nacionais.

Quanto às leis nacionais de saneamento básico, foram constatadas poucas leis que tratam especificamente do saneamento básico, especialmente o planejamento e a regulação dos serviços de saneamento básico. E alguns países denominam a lei de águas como lei voltada ao tema do saneamento (como nos casos do Uruguai e da Costa Rica), diferentemente de outros países em que a lei de águas se refere eminentemente aos recursos hídricos.

Quanto às leis nacionais de meio ambiente, o tema é o que mais dispõe de leis nacionais, sendo que a grande maioria das leis foi instituída nas décadas de 1980 e 1990. O foco temático, para fins de registro, foram as leis que regulam o tema de forma abrangente, como os sistemas e políticas nacionais. Contudo, de um modo geral, os países dispõem de diversas leis que tratam da proteção ambiental (instituição de unidades de proteção e conservação), da avaliação de impactos ambientais, de crimes ambientais, do tratamento e transporte de cargas e produtos perigosos, dentre outros temas ambientais. Tudo indica que a Conferência Rio 92 teve forte influência neste processo.

Quanto às leis nacionais de riscos e desastres, do mesmo modo que o tema do meio ambiente, estas têm recorrência significativa nos países analisados, tendo sido a grande maioria delas instituída na primeira década do Século XX. Acredita-se que a agenda ambiental internacional tenha influenciado em tal avanço.

Quanto às leis nacionais de mudanças climáticas, avaliamos que o tema tem ganhado espaço nos países analisados, porém com menor protagonismo que o tema dos riscos e desastres. Acredita-se que a agenda ambiental internacional tenha influenciado em tal avanço, especialmente o Acordo de Paris.

A identificação de 11 leis num universo de 19 países demonstra que existe um acervo significativo de marcos regulatórios de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, que deve ter seu conteúdo analisado e comparado. O fato da maior parte das leis ter sido elaborada na primeira década do século XXI (8 de um total de 11 leis) demonstra que tal avanço é recente e que talvez assinale uma tendência nos países da região.

Quanto às leis nacionais sobre os demais temas, cabe destacar um considerável acervo de leis referentes aos temas da habitação e aqueles afetos à agenda ambiental. É importante reconhecer que o tema da habitação esteja numa tendência semelhante às leis nacionais de desenvolvimento urbano, uma vez que sua maioria também foi instituída no século XXI. Por sua vez, a agenda ambiental deve ser avaliada de forma apartada da agenda urbana, por possuir outras lógicas e processos de desenvolvimento no âmbito internacional.

Assim, pode-se concluir que o quadro referencial de marcos regulatórios sobre a agenda urbana na América Latina dispõe de um acervo considerável de leis instituídas (pelo menos do ponto de vista quantitativo), que está em processo de evolução, com ocorrência na maioria dos países e nos mais populosos da região.

Referências

CEPAL. **Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe**. CEPAL, Santiago, 2015.

ONU. **Nueva Agenda Urbana**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016.

Sites da internet consultados por países

Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente>

Bolívia: <https://bolivia.gob.bo/index1.php> e <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Brasil: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

Chile: http://www.leychile.cl/Consulta/listado_n_sel?agr=1020&tipCat=1 e <http://www.gob.cl/>

Costa Rica: <http://www.minae.go.cr/index.php/es/> <http://www.mideplan.go.cr/> e <http://presidencia.go.cr/>

El Salvador: <http://www.gobernacion.gob.sv/> <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/leyes-y-decretos-por-ano> <http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/decretos1.asp>

Guiana: <http://gina.gov.gy>

Nicarágua: <http://vicepresidencia.gob.ni/> <http://www.gobenic.gob.ni/> e <http://www.elpueblopresidente.com/>

Panamá: <http://www.miviot.gob.pa/>

Paraguai: <http://www.presidencia.gov.py/>

Peru: <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/index.php> <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/> e http://www.mtc.gob.pe/normas_legales/normas_legales.html

Uruguai: <http://www.mvotma.gub.uy/ciudadania/biblioteca/marco-legal.html>

Venezuela: <http://www.gobiernoenlinea.ve/home/legislacion.dot>

Daniel Todtmann Montandon é arquiteto, urbanista, mestre em Planejamento Urbano e Regional e professor da Escola da Cidade.

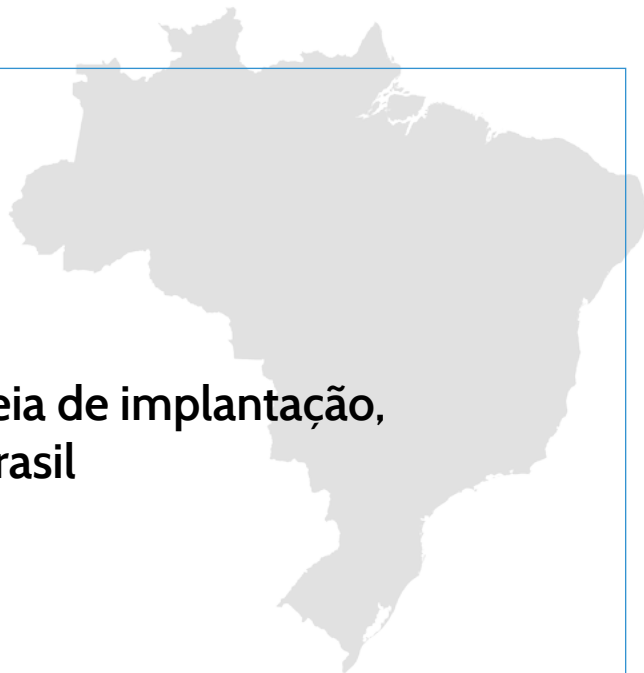


Capítulo II

Estudos de caso dos marcos jurídicos urbanos nacionais

Brasil, Colômbia e Equador

SÃO PAULO, Brasil



Brasil

Estatuto da Cidade: uma década e meia de implantação, alguns resultados e um impasse no Brasil

Cleandro Krause e Marco Aurélio Costa

NO ÂMBITO DO ESTUDO COMPARATIVO sobre as experiências de países latino-americanos na formulação e implementação de leis nacionais de desenvolvimento urbano, este capítulo apresenta o caso brasileiro, com destaque para o Estatuto da Cidade.

O padrão de urbanização brasileiro pode ser qualificado como expressão de um modelo no qual a ocupação do solo urbano reflete uma segregação socioespacial marcada por diferentes níveis de acesso à infraestrutura urbana, no qual, sobretudo nos principais núcleos urbanos, observa-se, de um lado, um subaproveitamento da infraestrutura instalada, com a ocorrência de elevados níveis de vacância, em áreas vazias com disponibilidade de infraestrutura e crescente valorização fundiária; e, de outro, a ocupação periférica onde o solo é menos valorizado e onde há menor disponibilidade de infraestrutura, contribuindo para a produção de um tecido urbano desigual, que abre diferentes possibilidades de ganhos de valorização e de renda fundiária a partir de um modelo fundamentalmente excludente. Era esse modelo de urbanização e seus efeitos que a agenda da reforma urbana pretendia enfrentar com o apoio jurídico-legal do Estatuto da Cidade¹.

25

PARTE I: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE – HISTÓRICO E ELEMENTOS CONCEITUAIS NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DA LEI

A apresentação do caso brasileiro, quando se trata do Estatuto da Cidade, exige que se faça uma digressão, ainda que breve, sobre a historicidade dos debates em torno da reforma urbana. No Brasil, desde os anos 1960, como parte das chamadas reformas de base, o tema da reforma urbana já mobilizava atores sociais e políticos, em torno de uma agenda que tanto contemplava as questões ligadas às condições de vida no meio urbano brasileiro, em franco crescimento, quanto o desenvolvimento nacional a partir de suas forças endógenas, onde o urbano jogaria um papel fundamental.

Essa agenda viria a ser afetada (e, de certa forma, sofreria “apropriações”), durante a ditadura militar, por iniciativas que visavam “modernizar” a economia brasileira pela via da estruturação de sistemas financeiro e de crédito imobiliário que marcariam, profundamente, a política habitacional do país e a questão do uso do solo, ao substituírem as reformas de base por estratégias baseadas no mercado.

¹ Dados sobre a desigual disponibilidade de infraestrutura urbana nos espaços metropolitanos encontram-se disponíveis na plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social, em ivs.ipea.gov.br.

Nesse mesmo sentido, nos anos 1970, a articulação dos planos nacionais de desenvolvimento com a tentativa de estruturação de um sistema urbano que refletisse e desse suporte para esses planos foi levada adiante por meio de leis complementares, de 1973 e 1974, que instituíram nove regiões metropolitanas no país, conformando espaços privilegiados para receberem investimentos em infraestrutura econômica e urbana.

Paralelamente, em 1977, registra-se a primeira iniciativa, conduzida pelo governo central, de se dotar o país de um marco regulatório urbanístico nos moldes do que viria a ser o Estatuto da Cidade: trata-se do anteprojeto de lei elaborado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), com a participação de diversos especialistas reformadores/progressistas, e que teve uma repercussão negativa na grande mídia, fazendo com que essa iniciativa fosse abortada.²

Quadro 1 – Do Solo Criado à outorga onerosa do direito de construir

Os fundamentos da outorga onerosa do direito de construir no Brasil datam da década de 1970. Um novo instrumento de desenvolvimento urbano era justificado para recuperar a valorização diferencial da terra, resultante de distintas normas de uso e ocupação e de investimentos públicos, bem como para estabelecer justiça social entre proprietários, de modo a terem, todos, o mesmo direito de construir. Para tanto, a noção de Solo Criado foi discutida desde 1974 e, em 1976, seminários realizados em três cidades do estado de São Paulo avançaram na definição desse instrumento, resultando na Carta do Embu, que considerou a possibilidade de compensação em pecúnia de áreas criadas por construção. A seguir, a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, através do instrumento do Solo Criado, apareceu pela primeira vez na primeira versão do anteprojeto da lei de desenvolvimento urbano elaborado pela CNPU em 1977. Para mais informações sobre o Solo Criado e a outorga onerosa do direito de construir, ver REZENDE et al. (2009).

Nos anos 1980, com os efeitos do fim do chamado Milagre Econômico, o avanço do processo de urbanização do país, a piora das condições de vida nas cidades brasileiras e o início do processo de redemocratização e de abertura política, se dá a retomada da agenda da reforma urbana, com destaque para as articulações que se dariam em torno da Constituição Federal (CF) de 1988.

O diagnóstico que sustenta o ideário da reforma urbana baseia-se no entendimento de que havia uma desigual distribuição da infraestrutura urbana nas cidades à qual se somava a apropriação privada dos ganhos gerados pelos investimentos públicos nas cidades brasileiras, gerando distorções que deveriam ser mitigadas pela regulação urbanística e por instrumentos que favorecessem a reforma urbana.

Havia também o entendimento de que a gestão das cidades deveria ser democrática e transparente, ampliando as possibilidades de construção de um debate amplo com a sociedade em torno das questões ligadas, em especial, à política urbana.

As propostas do ideário da reforma urbana viriam a ser parcialmente contempladas no capítulo relativo à política urbana na CF, em especial em seus artigos 182 e 183, resultante de uma proposta de Emenda Popular pela Reforma Urbana que teve mais de 200 mil assinaturas. No entanto, a regulamentação desses artigos (e, por extensão, dos princípios da função social da propriedade e da cidade) só foi efetivamente concluída por meio do Estatuto da Cidade (EC), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Antes da vigência do EC, o principal marco legal associado à questão urbana brasileira tem a ver com a Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento de solo urbano, prevendo, no caso das regiões metropolitanas, a anuência prévia da autoridade metropolitana. Não havia, portanto, antes da vigência do EC, nenhuma norma que amparasse as recentes inovações na gestão urbana que passaram

² Uma breve visão desse período pode ser encontrada em RIBEIRO; CARDOSO (2003).

a ocorrer no país, no bojo do processo de redemocratização. Havia, nesse sentido, a necessidade de se regulamentar os artigos do capítulo da política urbana da CF, para dar segurança jurídica para diversas experiências que vinham sendo desenvolvidas no país, mas também para cumprir um entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo o qual tais artigos não eram autoaplicáveis, exigindo regulamentação posterior.³

O Estatuto da Cidade, com essa alcunha, tem sua origem legislativa no Senado Federal, por meio do Projeto 181/90, do senador Pompeu de Souza, tendo sido aprovado em 1990, quando passa a tramitar na Câmara dos Deputados sob o nº 5.788/90.⁴

O projeto encontra forte oposição na Câmara dos Deputados e sua tramitação só adquire o ritmo normal em 1997, após a aprovação na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC). Além da CEIC, onde permanece por sete anos, refletindo os interesses empresariais contrários à proposta de regulação trazida pelo projeto, ele tramita na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), em 1998, na antiga Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), em 1999, e na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), em 2000.

Vencida essa etapa, o projeto deveria retornar ao Senado, para sua aprovação final, mas manobras de setores opositores ao projeto tentaram fazer com que ele fosse apreciado pelo Plenário da Câmara, numa tentativa de derrotá-lo. Finalmente, em fevereiro de 2001, os recursos foram derrotados e o projeto retornou ao Senado Federal, onde viria a ser aprovado em junho de 2001, tendo sido sancionado no mês seguinte.

No caso brasileiro, ainda que a iniciativa primeira do projeto que viria a ser o EC fosse do Senado, há que se compreender o papel que o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) desempenhou ao longo de todo o processo que se inicia com a promulgação da CF de 1988.

O Movimento pela Reforma Urbana organiza o primeiro FNRU ainda em 1988, com a participação de entidades acadêmicas, profissionais e de movimentos sociais, e a partir daí constrói uma estratégia, que se pode avaliar como bem-sucedida, de acompanhar os debates em torno da regulação do uso do solo e de temas relacionados à reforma urbana.

O FNRU, em especial quando da tramitação do projeto de lei na CEIC, buscava pressionar o Congresso, inclusive por meio da opinião pública, para que o projeto tramitasse de forma normal. Nesse processo, segundo relatos de GRAZIA (2003), apenas quando o FNRU negociou alguns elementos da proposta para que o projeto saísse da Comissão, ele viria a ser aprovado na CEIC.

A partir daí, no processo de tramitação, buscou-se (re)incorporar e ampliar o escopo do projeto, de modo que o que viria a ser o EC melhor refletisse os princípios básicos defendidos pelo Movimento: (i) Direito à Cidade e à Cidadania; (ii) Gestão Democrática da Cidade; e (iii) Função Social da Cidade e da Propriedade.

Na CDUI, onde os aspectos de mérito do projeto seriam analisados e debatidos, o FNRU logrou influenciar, por meio da bancada de partidos de esquerda, os rumos do projeto, contribuindo para que a presidência da Comissão fosse assumida pelo deputado federal Inácio Arruda, do PC do B cearense, o qual se nomeou relator do projeto de lei, criando uma excepcional abertura para o acolhimento de propostas do FNRU, muitas das quais descartadas quando das negociações com a CEIC.

Numa manobra de calendário bem-sucedida, a CDUI, em parceria com o FNRU, organizou uma Conferência das Cidades, no final de 1999, coincidindo com a semana de apreciação do projeto na Comissão.

Ao longo de 2000, num, agora, fortalecido e ampliado processo de busca de adesão para a aprovação do projeto, na CCJ, novas iniciativas de pressionar e influenciar o Congresso mostraram-se exitosas, na qual teve papel importante o deputado federal Ronaldo Cezar Coelho, do PSDB fluminense, na tramitação e mesmo na divulgação do projeto, cuja relatoria ficou com o deputado federal Inaldo

³ Exemplo disso foi a decisão do STF em julgar inconstitucional uma lei do Município de São Paulo que previa a aplicação do instituto do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. Segundo a corte, uma lei federal de desenvolvimento urbano se fazia necessária para a aplicação desses instrumentos.

⁴ Para maiores detalhes, ver GRAZIA (2003).

Leitão, do PSDB paraibano, que, segundo relatos de GRAZIA (2003), posicionou-se de forma plenamente favorável ao projeto.

Nessa etapa foram derrubados os três recursos impetrados por deputados que queriam que a votação do projeto fosse para o plenário da Câmara. A presidência da CCJ, em articulação com a bancada de apoio ao projeto, conseguiu derrubar os recursos e encaminhar o projeto ao Senado, onde o senador Mauro Miranda, do PMDB goiano, assumiu a relatoria final do projeto, levando à votação na Comissão de Assuntos Sociais (maio/2001) e no plenário do Senado, onde foi aprovado, por unanimidade pelos senadores presentes, em 18 de junho de 2001.

Nesse breve relato, cabe destacar que no curto período entre a aprovação do projeto no Senado Federal e sua sanção, uma importante disputa se deu, uma vez que a proposta continha elementos que desagradavam os interesses do capital imobiliário e mesmo do governo federal.

Destaca-se, nesse processo, o debate em torno da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), que acabou sofrendo veto presidencial sob a justificativa de que a lei incentivaria a ocupação de terras públicas.

Outro destaque importante diz respeito à questão metropolitana. Tendo como referência a história brasileira de planejamento tecnocrático que marcou a criação das regiões metropolitanas, nos anos 1970, e o perfil favorável ao binômio participação e descentralização que marcou a CF de 1988, a temática metropolitana não contava com o mesmo tipo de apoio político e de mobilização que outras agendas da reforma urbana. Todo o conteúdo relativo à questão metropolitana foi retirado da proposta do EC, deixando a gestão metropolitana a descoberto e à mercê dos resultados de gestões municipais fragmentadas no espaço metropolitano. Apenas nos anos 2010, as discussões sobre a regulamentação do planejamento e da gestão metropolitanas são retomadas no Brasil, no processo que culminaria com o Estatuto da Metrópole, a Lei Federal nº 13.089, de janeiro de 2015.

Por fim, cabe salientar, no que diz respeito ao princípio da Gestão Democrática da Cidade, que as propostas constantes no EC criaram enorme expectativa em termos de fazer caminharem juntos o planejamento e o orçamento públicos, concebidos de forma integrada, debatidos, construídos e acompanhados pela sociedade civil organizada. Esperava-se que isso induziria mudanças estruturais necessárias para melhorar a qualidade de vida e a gestão pública nas cidades. A experiência de implementação do EC e dos instrumentos de política urbana nele previstos tem sido bastante rica e diversa, mas essa década e meia tem mostrado que não há automatismos no processo de transformação social e que nem sempre a potência da lei se efetiva como esperado!

PARTE II: A CONCEPÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, apresenta-se em forma de capítulos, dedicados a:

- diretrizes gerais, que incluem as competências da União;
- os instrumentos da política urbana, com ênfase para o planejamento municipal, detalhados em diversas seções;
- o plano diretor municipal, “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, o qual deverá ou poderá incluir vários outros instrumentos da política urbana;
- os instrumentos de gestão democrática da cidade;
- as disposições gerais da lei.

No Brasil, a função social, por determinação constitucional, é cumprida quando a propriedade atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A este respeito, o EC dispõe que o plano diretor deve assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes” previstas em seu primeiro capítulo. Dentre essas acha-se a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes

e futuras gerações”. O EC, portanto, articula os conceitos de “função social da propriedade” e “direito a cidades sustentáveis”. Contudo, a definição específica dos parâmetros de cumprimento da função social da propriedade caberá a cada plano diretor municipal, individualmente.

Além do plano diretor e de outros instrumentos de planejamento municipal, o EC faz menção genérica a “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, e ao “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”. Não há na Lei qualquer detalhamento de planos para essas escalas, mas as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas passaram a contar com o instrumento do plano de desenvolvimento urbano integrado pela Lei nº 13.089, de 2015.

Ainda no âmbito do planejamento local, encontram-se na Lei instrumentos voltados ao ordenamento territorial, dentre os quais cabe destacar a “disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo”, consubstanciada nas leis municipais de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e os “planos, programas e projetos setoriais”, categoria bastante abrangente que pode compreender o que em outros países latino-americanos se conhece como planos parciais.

O único plano a ter seus conteúdos mínimos definidos no EC é o plano diretor municipal (PDM), e este deverá delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados certos instrumentos que realizem a gestão da valorização da terra urbana, pela disciplina ou imposição de limites ao direito de propriedade e ao direito de edificar. O PDM deve ser aprovado por lei municipal e as situações em que sua elaboração é obrigatória estão previstas no EC, bem como sua abrangência (todo o território do município) e o prazo para sua revisão (a cada dez anos, pelo menos).

Não há menções específicas à classificação de usos de solo urbanos e rurais ou à delimitação do perímetro urbano no EC, apenas à ampliação da área urbana: conforme dispositivo incluído pela Lei nº 12.608, de 2012, os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano deverão elaborar projeto específico que contenha a demarcação do novo perímetro, a delimitação de trechos com restrições à urbanização e de trechos sujeitos a “controle especial”, em função de ameaça de desastres naturais, dentre outras especificações.

O EC dispõe sobre diversos instrumentos para a indução do desenvolvimento urbano e a gestão da valorização da terra urbana, devendo-se citar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), o imposto predial e territorial (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação de imóveis com pagamento em títulos da dívida pública, o direito de preempção (preferência do poder público para aquisição de imóveis), a outorga onerosa e a transferência do direito de construir, e as operações urbanas consorciadas. Ressalta-se que os três primeiros instrumentos citados, por determinação constitucional, possuem aplicação sequencial, ou seja, em caso de descumprimento de condições e prazos de PEUC, o município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, sendo que, decorridos cinco anos de sua cobrança, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, procederá à desapropriação do imóvel (ver quadro 4).

Conforme o caso, a abrangência territorial de cada instrumento para a gestão da valorização da terra deverá ser prevista no PDM ou em lei municipal específica. Ressalta-se que não há no EC um instrumento específico que torne operacional a diretriz de justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. E, sobre o instituto da outorga onerosa, assim como no caso de outros instrumentos da política urbana, vale salientar que a regulamentação de suas condições de aplicação vem sendo objeto de legislação específica, ainda que seja possível tratar dessa matéria no próprio PDM. Deve-se lembrar que, na lei específica que aprovar a operação urbana consorciada, deverá constar um plano que definirá as contrapartidas a serem cobradas de proprietários, usuários e investidores em função dos benefícios decorrentes da alteração de índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo.

O EC trata a regulação de parcelamento, uso e ocupação do solo como um instrumento do planejamento municipal, que poderá fazer parte do PDM ou ser objeto de lei específica (LUOS). Entre os institutos jurídicos e políticos listados na Lei estão as zonas especiais de interesse social (ZEIS), que correspondem à forma de “zonificação especial” mais corrente no país. O tema da habitação de

interesse social é tratado pelas ZEIS e também pela regularização fundiária, pela concessão do direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia (cuja aplicação, vetada na Lei nº 10.257, foi prevista por medida provisória) e pela usucapião especial de imóvel urbano.

Quadro 2 – Zonas especiais de interesse social

As ZEIS têm caráter estratégico para a promoção da política de habitação e para a garantia do direito à moradia digna no Brasil. Elas configuram tanto um instrumento de regularização como de regulação, pois permitem a diferenciação de parâmetros urbanísticos, flexibilizando a disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo – uma tradição de zoneamento rígido e que não reconhecia a presença dos pobres nas cidades – e viabilizando a permanência de assentamentos de fato. Assim, as ZEIS garantem tanto o “direito à igualdade”, em gravame que reconhece e busca consolidar esses assentamentos no território urbano, como o “direito à diferença”, pelo reconhecimento do processo histórico de produção social de cada um deles (ALFONSIN, 2000). Lei municipal pode demarcar ZEIS também em áreas vazias, caso em que os parâmetros urbanísticos são empregados no sentido de criar reservas de áreas, condicionando seu aproveitamento à provisão de interesse social, seja exclusiva, seja parcial. A legislação de ZEIS em vazios urbanos ainda deve prever a aplicação articulada de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e de cumprimento da função social da propriedade, como a PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida (ver quadro 4; para mais informações sobre ZEIS em vazios urbanos, ver BRASIL, 2009). Em sua implantação, as ZEIS devem interagir com os instrumentos de gestão democrática da cidade previstos nos PDM, cabendo a participação da comunidade na elaboração de seus planos de urbanização.

Desde 2012 o EC passou a tratar de riscos e desastres naturais, ao prever conteúdo específico para o plano diretor de municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos e inundações, compreendendo o mapeamento dessas áreas e o planejamento de medidas para sua prevenção e mitigação. Contudo, não se pode afirmar que esteja presente no conteúdo da Lei o tema da gestão integrada de riscos e desastres.

A execução da política urbana é atribuição constitucional dos municípios brasileiros, cabendo ao poder público municipal, portanto, o exercício de atividades de licenciamento urbanístico. O EC apenas dispõe que uma lei municipal deverá definir os empreendimentos e atividades cuja licença ou autorização de construção, ampliação ou funcionamento dependerá da elaboração de estudo de impacto de vizinhança (EIV); e disciplina o processo de licenciamento na vigência de lei específica de operação urbana consorciada. O EC prevê que o prefeito do município incorrerá em improbidade administrativa pelo descumprimento de disposições, principalmente, sobre a utilização de imóveis públicos e a aplicação de recursos auferidos com a outorga onerosa e as operações consorciadas. Mas não há propriamente um sistema de fiscalização da implementação do EC – nem ele o prevê – por parte do Estado brasileiro.

A Lei trata como atribuição da União a instituição de diretrizes nacionais para as políticas setoriais. Habitação, saneamento e transporte estão incluídos no direito a cidades sustentáveis, a primeira diretriz geral da política urbana, conforme o EC. Desde sua vigência, foram aprovados diversos marcos legais que as detalharam, destacando-se, entre outras, a Lei nº 11.124, de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); a Lei nº 11.445, de 2007, de diretrizes para o saneamento básico; e a Lei nº 12.587, de 2012, de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A Lei nº 11.977, de 2009, mais conhecida por ter criado o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), também trouxe um capítulo dedicado aos assentamentos urbanos de fato, expandindo o marco legal da regularização fundiária e da habitação de interesse social já iniciado pelo próprio EC, pelo SNHIS e pela Lei nº 11.481, de 2007, que dispõe sobre regularização fundiária em imóveis da União e destinação de imóveis para fins de HIS.

Também compete à União promover programas de construção e melhoria de habitação, saneamento e espaços públicos urbanos. Contudo, o EC não prevê fundos específicos na esfera nacional para o financiamento do desenvolvimento urbano, e nem há efetividade em seu funcionamento no país. Assim, a provisão de infraestruturas e serviços urbanos é geralmente objeto de convênios e contratos de repasse e de financiamento, firmados entre o governo federal e os estados e municípios. A tributação da propriedade privada poderia ter importante papel, seja para o aporte de contrapartidas locais aos programas federais, seja para o financiamento de programas próprios dos municípios, mas não há qualquer diretriz no EC que aponte neste sentido.

Há que se registrar o esforço de construção de um arcabouço jurídico-institucional que abrigasse, no âmbito da política urbana brasileira, a dimensão e as diversas experiências de gestão participativa que vinham ocorrendo desde o período de reabertura democrática. Os ciclos das conferências das cidades (implicando numa matriz bottom-up de participação na política) e a estruturação dos conselhos municipais de política urbana deram institucionalidade a vários fóruns e instâncias de participação, refletindo um esforço de contribuir para (i) conferir legalidade a diversas experiências que vinham se desenvolvendo no país e (ii) favorecer a construção de uma cultura política participativa que, a rigor, não é hegemônica no Brasil.

Neste sentido, o EC contém uma lista de instrumentos para a gestão democrática da cidade, em capítulo com este nome, compreendendo órgãos colegiados – os conselhos da cidade, de política urbana ou de desenvolvimento urbano – e também conferências nos níveis nacional, estadual e municipal. Inclui fóruns de debates, audiências e consultas públicas, e a iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos. A disposição sobre a gestão orçamentária participativa – os orçamentos participativos – detalha que esta, como condição para a aprovação de propostas de plano plurianual e de leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, deverá incluir debates, audiências e consultas públicas. Outro detalhamento aplica-se às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cujos órgãos gestores deverão incluir “obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”.

Como dito anteriormente, o EC não incorporou e não trouxe nenhuma regulação específica para o ambiente metropolitano. Na verdade, desde a CF 1988, a questão metropolitana foi para uma espécie de limbo jurídico-institucional que foi interrompido, apenas, nos anos 2010, primeiramente, com o Acórdão do STF, relativo à ADIN nº 1.842, que questionava a legalidade de leis estaduais que transferiam a titularidade de Funções Públicas de Interesse Comum para o Estado do Rio de Janeiro, em prejuízo dos municípios metropolitanos; e posteriormente pelo próprio Estatuto da Metrópole (EM), que também tem suscitado questionamentos jurídicos diretos e indiretos, uma vez que ele pode por em xeque a autonomia de municípios metropolitanos.

No que diz respeito ao EM, o processo de adequação das regiões metropolitanas à nova norma encontra-se em curso, assim como a própria elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs), dos quais a definição das diretrizes do macrozoneamento metropolitano é parte importante e sensível, demandando uma engenharia político-institucional que se pretende ancorar na cooperação interfederativa e no compartilhamento de competências entre governos estaduais e municipais. Trata-se, portanto, de matéria ainda em construção!⁵

PARTE III: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a presença de instrumentos de planejamento teve uma evolução significativa no Brasil. Os planos diretores municipais (PDM), antes obrigatórios apenas para os municípios com mais de vinte mil habitantes, passaram a ser exigidos também aos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico e de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. A intenção de utilizar instrumentos

⁵ Ver, entre outros, COSTA (2016).

de gestão da valorização da terra, nomeadamente PEUC, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos, também passou a demandar a elaboração de PDM. Mais recentemente, a partir de 2012, o PDM tornou-se obrigatório para os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos e inundações. Como se vê, o universo para a elaboração do PDM cresceu em 2001 e não parou de aumentar a partir daí, uma vez que mais municípios vêm sendo incluídos em regiões metropolitanas e há a possibilidade de que outros tenham passado a realizar a gestão da valorização da terra, ou desejem fazê-lo.

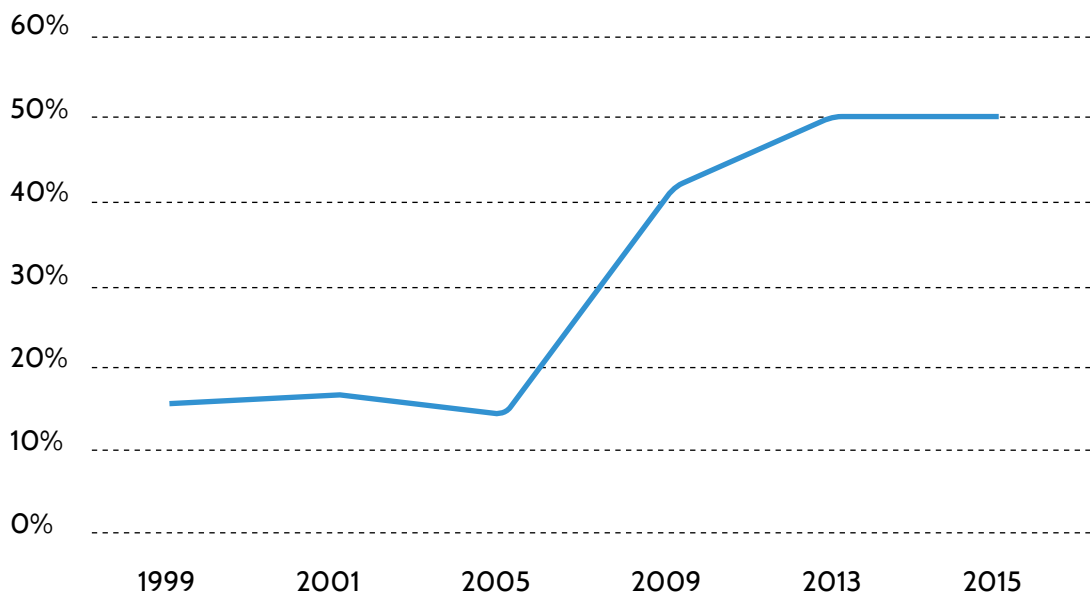
Tais aumentos tornam volátil e imprecisa a própria determinação do tamanho desse universo. De qualquer modo, considerando-se apenas os municípios com mais de vinte mil habitantes, 33% deles informavam ter o PDM em 2005; já em 2009, 87,2% informavam tê-lo. Constatou-se naquele período o maior crescimento no percentual de municípios com PDM, coincidindo com o esgotamento do prazo para sua elaboração, conforme a Lei. A partir daí o crescimento foi menor, chegando a 89,6% dos municípios com mais de vinte mil habitantes em 2013, e mantendo-se estável após, com 89,2%, ou seja, 1554 de 1742 municípios, em 2015. Neste último ano, o número de municípios com PDM correspondia à metade do total de municípios brasileiros, valor bem mais elevado que em 2005, quando eram apenas 14,5% do total (IBGE, 2016).

Os instrumentos para a gestão da valorização da terra são menos presentes: do total de municípios brasileiros, apenas 34,9% informaram ter, em 2015, legislação sobre solo criado (considerada proxy de outorga onerosa), e 25,2%, legislação sobre operação urbana consorciada (IBGE, 2016) (ver quadro 3).

Quadro 3 – As pesquisas Perfil dos municípios brasileiros (MUNIC) do IBGE e seus indicadores para o acompanhamento da política urbana.

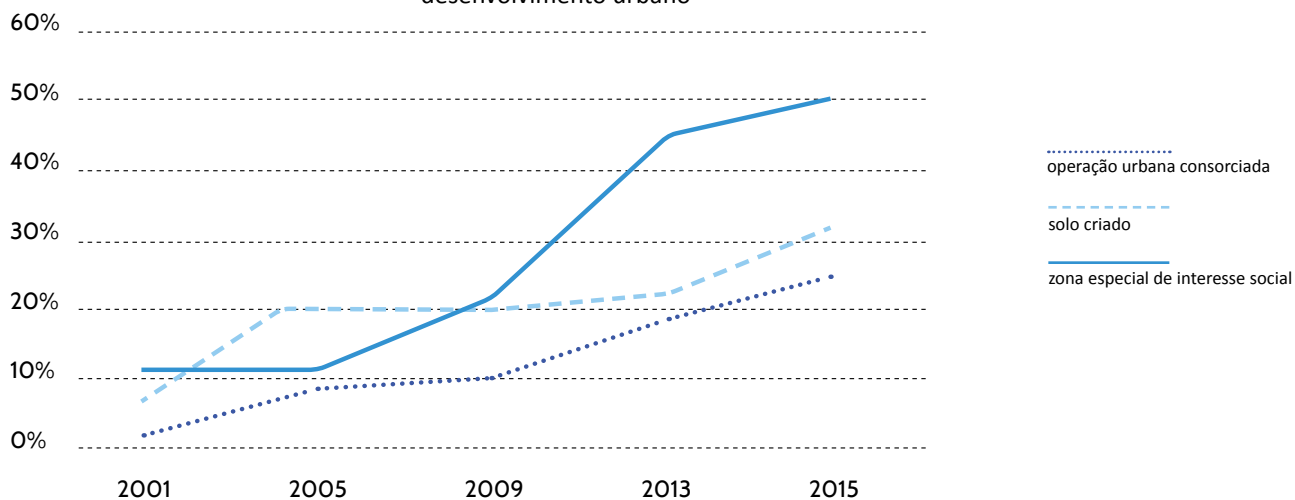
A seguir, apresentamos dados compilados das pesquisas MUNIC: o gráfico 1 traz a evolução da presença do plano diretor entre os municípios brasileiros:

Gráfico 1: percentual de municípios com plano diretor



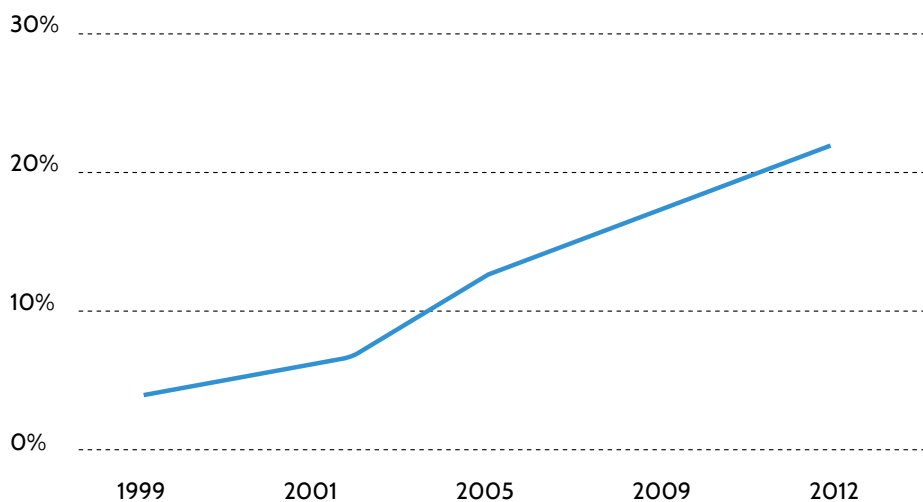
A presença de institutos jurídicos e políticos do EC nos municípios, aqui representada pela existência de legislação sobre alguns instrumentos de indução e de regulação do desenvolvimento urbano, mostrou a evolução expressa no gráfico 2:

Gráfico 2: percentuais de municípios com instrumentos de indução e de regulação do desenvolvimento urbano



O gráfico 3 mostra a evolução da presença de conselhos municipais de política urbana ou de desenvolvimento urbano, um dos instrumentos de gestão democrática da cidade relacionados pelo EC:

Gráfico 3: percentual de municípios com conselho de política ou de desenvolvimento urbano



Além da mera presença dos instrumentos, foram buscados indicadores de atendimento a requisitos adicionais de aplicabilidade, em uma amostra de municípios que foram objeto de pesquisa da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos. Essa análise mostrou como varia a frequência de municípios que atendem a tais requisitos: por exemplo, tomando-se os dez municípios-núcleo de metrópole pesquisados, constata-se que nove preveem a outorga onerosa, enquanto oito incluem a definição dos locais de aplicação e os usos dos recursos auferidos e apenas cinco definem parâmetros para a cobrança; a totalidade dos municípios-núcleo de metrópoles prevê as operações urbanas consorciadas, mas apenas sete definem os locais de aplicação e só cinco estabelecem formas de participação e remuneração de contrapartidas. Municípios do entorno de metrópoles e cuja centralidade está em posições mais baixas na hierarquia da rede urbana brasileira mostram níveis ainda menores, tanto de previsão dos instrumentos como de atendimento a esses requisitos adicionais (LIMA NETO; KRAUSE; BALBIM, 2014).

Fica claro, por outro lado, que o EC, em uma concepção de “caixa de ferramentas”, ofereceu instrumentos sofisticados, cuja aplicação apenas seria viabilizada, ou mesmo necessária, sob determinadas condições de mercado de terras e demanda por localizações urbanas, acirradas, por exemplo, pela aceleração da produção habitacional em grande escala nas regiões metropolitanas. Contudo, nessas condições a aplicação dos instrumentos tem sido tímida, notando-se tensões entre o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e as diretrizes do planejamento urbano de municípios metropolitanos, refletidas em situações de limbo jurídico e instrumentos inativos. Cabe lembrar que o rápido deslocamento do SNHIS (criado em 2005) para o MCMV (criado em 2009) fez com que os agentes do mercado assumissem o papel de protagonistas em sua parceria com o governo federal para a produção imobiliária no país (COSTA, 2014: 220). De modo que, “ao encontrar sistemas de planejamento metropolitano desmontados, frágeis ou inexistentes”, esses empreendimentos “têm podido se localizar nos locais e regiões mais convenientes, na perspectiva dos empreendedores privados”, o que é indicado, por exemplo, por desencontros entre a localização de empreendimentos e a localização das ZEIS (COSTA, op. cit.: 223) que, por sua vez, expressariam demanda habitacional prioritária.

O financiamento do desenvolvimento urbano, no que toca à habitação e às infraestruturas e serviços complementares – ou, dito de outro modo, necessários para “levar cidade” até localizações periféricas – tem sido realizado, portanto, majoritariamente mediante parcerias entre o Estado e empreendedores privados. Quanto ao saneamento e à mobilidade urbana, o protagonismo tem sido maior por parte do poder público em todos os níveis federativos, especialmente com os investimentos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007, que também intensificaram o melhoramento de favelas.

Quadro 4 - A aplicação de PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos

Estes três instrumentos são importantes para a concretização da função social da propriedade. Sua concepção já estava presente na Emenda Popular pela Reforma Urbana e os três foram previstos na CF de 1988, mas, assim como outros, permaneceram sem regulamentação específica até a aprovação do Estatuto da Cidade. Isto não impediu que algumas administrações municipais progressistas, desejosas de coibir a manutenção de terrenos vazios ou ociosos em áreas urbanizadas – e à espera de valorização futura, que beneficiaria apenas os proprietários – incorporassem esses instrumentos em seus planos diretores antes mesmo da vigência do EC. Contudo, entraves políticos, jurídicos e administrativos retardaram sua efetiva aplicação. Por exemplo, no município de Diadema, que previu PEUC em seu plano diretor de 1994 (REALI; ALLI, 2010: 40), as primeiras notificações para utilização compulsória de imóveis subutilizados somente vieram a ocorrer seis anos após a vigência do EC (ibid.: 47). Conforme a Lei Federal, os prazos mínimos para tomada de providências pelos proprietários são: (i) de um ano a partir da notificação, para apresentar o projeto do empreendimento; e (ii) de dois anos a partir da

aprovação do projeto, para iniciar as obras. De modo que, no caso de Diadema, a aplicação dos instrumentos que imporiam sanções aos proprietários – IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida – ainda se encontrava em estágio embrionário em 2010.

Afirma-se que os PDM aprovados na vigência do EC, ainda que avançando no discurso, não incorporaram os elementos necessários à efetiva promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada e bem localizada (CARDOSO; SILVEIRA, 2011: 109); são frágeis na construção de diretrizes, instrumentos e programas que visam à ampliação do acesso aos serviços de saneamento (BRITTO, 2011: 151); e incorporam a política de mobilidade urbana em seus princípios e diretrizes, de forma tímida, sem o detalhamento e a alocação dos recursos necessários (BORN, 2011: 170).

Assim, entende-se que a contribuição do EC, bem como dos PDM elaborados em sua esteira, para a retomada de investimentos em infraestrutura social e urbana no Brasil tenha sido apenas enquanto coadjuvante. Nota-se que o EC chega a refletir uma nova configuração de prioridades para o desenvolvimento urbano – um exemplo disso são as alterações em seu texto, realizadas após os desastres naturais de 2011, que passaram a incluir medidas preventivas e mitigadoras de riscos, aliás, itens financiáveis do PAC. Mas o EC não traz em si a eleição dessas prioridades, que efetivamente passaram a existir apenas pela combinação de um quadro macroeconômico favorável com a ascensão de forças sociais e políticas que as apoiaram, especialmente a partir de 2003, mas que foram progressivamente alijadas do poder, nos últimos anos.

Por outro lado, há que se destacar o envolvimento de diversos atores sociais e políticos no processo de implementação da Lei, a começar pela política de apoio do Ministério das Cidades em prol da elaboração e revisão dos PDM, visando sua aprovação dentro do prazo inicialmente fixado pelo EC, o ano de 2006. O Ministério das Cidades ainda manteve ações de assistência técnica após aquele momento, haja vista a necessidade de dar efetividade aos PDM e seus instrumentos, apoiando financeiramente os municípios. O Ministério e o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) realizaram campanha para sensibilização e capacitação para a elaboração dos PDM, por meio de uma coordenação nacional e vinte e cinco núcleos estaduais, compostos por representantes de governos estaduais e municipais, entidades técnicas e profissionais, Ministério Público, Caixa Econômica Federal (principal agente financeiro de desenvolvimento urbano no país), movimentos sociais e ONGs.

O ConCidades também emitiu orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei, especialmente para a qualificação da participação social na elaboração do PDM e do seu conteúdo mínimo. A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos foi iniciada no âmbito do ConCidades em 2007, com o objetivo de realizar uma aferição qualitativa dos PDM em sua correspondência com os preceitos do EC. Aos atores já mobilizados por ocasião da campanha, em composição que reflete os segmentos do ConCidades, juntaram-se pesquisadores, coordenados pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), com acompanhamento do ConCidades. A avaliação de 526 planos diretores em relatórios municipais, 26 relatórios de estudos de caso, 27 relatórios estaduais e um relatório nacional, bem como uma publicação (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), constituem o principal corpo de estudos de monitoramento e avaliação da implementação do EC. A estes vieram juntar-se muitos estudos realizados por pesquisadores vinculados à Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), entre outros.

Cabe aqui uma palavra final sobre o próximo ciclo decenal dos PDM, uma vez que já chegou, ou se aproxima, o momento de obrigatória revisão da maioria dos planos aprovados após a vigência do EC. Não se constata, hoje, qualquer mobilização, nem na sociedade nem no Estado brasileiro, nos moldes da articulação de atores envolvidos no período passado, que possa apontar para a evolução – ou, ao menos, manutenção – de instrumentos de política urbana progressistas e inclusivos da maioria. A recente revogação, pela Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, de um capítulo inteiro da Lei nº 11.977, de 2009, dedicado à regularização fundiária de assentamentos urbanos – que incluía procedimentos extrajudiciais, no sentido de agilizar processos que garantissem a segurança da posse a populações vulneráveis e de baixa renda – e sua

substituição por procedimentos que poderão facilitar a apropriação de terras por classes mais aquinhoadas, são indicadores das ameaças que pairam, senão sobre o Estatuto da Cidade em sua inteireza, ao menos sobre a garantia do direito à terra urbana e à moradia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DO GERAL AO PARTICULAR, NOTAS COMPLEMENTARES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE NO BRASIL

Há, considerando a experiência de mais de quinze anos de implementação do Estatuto da Cidade pelos municípios brasileiros, um conjunto de análises críticas que partem das expectativas inicialmente presentes quando a lei foi sancionada e que observam os desdobramentos, trajetórias e experiências que foram sendo construídas, desconstruídas, abandonadas e retomadas ao longo desses anos, em movimentos de diferentes sentidos e direções, refletido a pluralidade de experiências e de perfis governamentais presentes/atuentes nos municípios brasileiros.

Nessas considerações finais, ainda que brevemente, cabe destacar dois aspectos: primeiro, a própria heterogeneidade dos municípios brasileiros como um desafio para a implementação do EC; de outro, a experiência mais recente do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, que traz elementos que apontam para as possibilidades de aprimoramento do que estava previsto no EC, especialmente em um município de grande porte, o mais populoso do país.

No que tange ao perfil dos municípios brasileiros, uma crítica habitualmente feita ao EC é de que ele não foi pensado para o conjunto de municípios brasileiros em sua totalidade e heterogeneidade. Os atuais 5.570 municípios brasileiros compreendem um conjunto profundamente desigual em termos ambientais, administrativos, socioeconômicos, regionais, político-institucionais etc. As diversas tipologias que lidam com o universo dos municípios brasileiros mostram que a grande maioria desse conjunto são municípios pequenos, com baixa capacidade fiscal e gerencial e com limitados recursos técnicos e financeiros. Segundo o estudo das Regiões de Influência de Cidades (REGIC) do IBGE (2008), cerca de 85% dos municípios brasileiros são centros locais, ou seja, não polarizam nenhum outro município em sua rede urbana.

A heterogeneidade, contudo, abrange também os municípios que compõem as manchas urbanas do país! As regiões metropolitanas, onde a dinâmica urbana e do mercado imobiliário se fazem presente de forma mais intensa, demandando, supostamente, maiores esforços no sentido de regular o uso do solo e a expansão urbana, são também espaços heterogêneos, reunindo desde municípios que prestam serviços ambientais metropolitanos (em geral, os municípios que abrigam os reservatórios de abastecimento de água para as regiões metropolitanas), até aqueles que cumprem a função de “cidades-dormitório”, marcados pelo baixo dinamismo de sua economia e pela baixa capacidade fiscal associada ao perfil socioeconômico de suas populações. Nessas regiões, poucos são os municípios que efetivamente foram capazes de empregar os instrumentos de política urbana previstos no EC, seja por restrições técnicas, seja por limitações financeiras.

Um retrato desse quadro pode ser visto no perfil dos municípios brasileiros que compõem o Grupo do G100, formado por municípios com mais de 100.000 habitantes e que apresentam elevada concentração de população socioeconomicamente vulnerável e baixa capacidade tributária. Na listagem mais recente do G100, apresentada pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), 38 dos 100 municípios estão localizados na área de abrangência das doze principais regiões metropolitanas do país (FNP, 2015).

E é a partir desse quadro que se propõe aqui observar com maior cuidado a recente experiência do PDE do Município de São Paulo. O PDE, Lei Municipal nº 16.050, de 2014, propõe um novo modelo de desenvolvimento urbano, em nosso entender compatível com as diretrizes do EC, o chamado Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS), por meio do qual se pretendem combater os problemas de mobilidade e equalizar o acesso às oportunidades urbanas, seja pela ocupação compacta e com diversidade de usos do solo, seja pela proximidade a estações de transporte de alta capacidade (MOURA; OLIVEIRA; FIGUEIREDO, 2016). A aplicação do novo modelo em São Paulo dá-se principalmente ao longo dos eixos de estruturação da transformação urbana, propostos pelo PDE.

Há muitas correlações entre as dez estratégias do PDE para o ordenamento territorial, a ampliação das ferramentas de participação e o controle social, e os princípios que caracterizam o conceito de DOTS, mas o êxito em atingir as primeiras dependerá, por exemplo, da efetividade no combate à ociosidade de imóveis e da garantia de sua utilização para fins de HIS; da continuidade e previsibilidade de recursos e da qualidade de projetos que, por sua vez, dependerão da participação de organizações sociais, como associações de moradores; das restrições ao uso do transporte individual motorizado; etc. Assim, avalia-se que a implementação dessas estratégias desafiará o poder público municipal, uma vez que elas buscam romper com o padrão de urbanização consolidado ao longo de décadas (MOURA; OLIVEIRA; FIGUEIREDO, op. cit.).

Portanto, pode-se dizer que planos diretores como o de São Paulo mostram-se “fiéis” às diretrizes do Estatuto da Cidade, ao mesmo tempo em que complementam o rol de instrumentos inicialmente oferecidos pelo EC, adaptando-os ou sofisticando-os para a realidade urbana de uma megalópole. Ou seja, o EC, na prática, adere melhor aos municípios de maior porte. Contudo, o caso de São Paulo é uma espécie de “experiência de fronteira” para o país, havendo limites na reprodução dessa experiência em outros contextos socioespaciais e político-institucionais, como visto, característicos da diversidade e da heterogeneidade dos municípios brasileiros.

Referências

- ALFONSIN, B.M. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE/GTZ/IPPUR/UFRJ – Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.
- BORN, L. N. A política de mobilidade urbana e os planos diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, 2011.
- BRASIL – Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRITTO, A. L. Saneamento ambiental nos planos diretores municipais. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, 2011.
- CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. O plano diretor e a política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, 2011.
- COSTA, M. A. Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras: a governança frágil e a produção do espaço fragmentado. In: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: Ipea, 2014.
- COSTA, M. A. (Org). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.
- COSTA, M. A. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidades e incertezas. In: COSTA, M. A. (Org). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.
- FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. G100: **Municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade social** – Informativo 2015. Brasília: FNP, 2015.
- GRAZIA, G. Reforma urbana e estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003. (p.53-70).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

- LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; BALBIM, R. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014 [Texto para discussão 1943].
- MOURA, I. B.; OLIVEIRA, G. T.; FIGUEIREDO, A. C. Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-SP): análise das estratégias sob a perspectiva do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C.C. (Orgs.). **Cidade e Movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea, 2016.
- REALI, M.; ALLI, S. "A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade" in CARVALHO, C.S; ROSSBACH, A. **Estatuto de la Ciudad: comentado**. São Paulo: Ministerio de las Ciudades y Alianza de las Ciudades, 2010.
- REZENDE, V.F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M.T.C.; JORGENSEN JR., P. "A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado – uma necessária avaliação das matrizes conceituais". **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2. Rio de Janeiro: ANPUR, 2009.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003.
- RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003. (p. 11-26).
- SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, 2011.

Cleandro Krause Arquiteto e urbanista, mestre e doutorando em Planejamento Urbano e Regional. Trabalhou na Prefeitura Municipal de Porto Alegre e na Caixa Econômica Federal (banco público brasileiro que financia o desenvolvimento urbano). É técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (fundação pública de pesquisa e planejamento do governo federal do Brasil) desde 2009, onde realiza trabalhos na Diretoria de Estudos e Pesquisas Regionais, Urbanas e Ambientais, em temas como planejamento urbano, habitação, saneamento e mobilidade urbana.

Marco Aurélio Costa Economista, mestre e doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Desde 2009, é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) onde já respondeu pela Diretoria de Estudos e Pesquisas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR), e nela coordena, atualmente, os projetos "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil", "Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras" e "Governança Metropolitana no Brasil". É o coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial e se encontra em estágio pós-doutoral na Universidade Autônoma de Barcelona.

Colômbia

Lei 388 de 1997: 20 anos de aprendizagem em matéria de ordenamento territorial na Colômbia

Sirly Castro Tuirán, José Antonio Pinzón Bermúdez e Sandra Karime Zabala Corredor¹

PARTE I. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI

A Colômbia conta com uma longa tradição em matéria de planejamento e vários são os marcos que se podem destacar. Em 1947² insígnies urbanistas do porte de Le Corbusier e os catalães Wiener & Sert apoiaram as autoridades da época na formulação de alguns dos primeiros planos reguladores³, os quais buscavam definir a forma como no futuro deveria continuar a urbanização das cidades com população superior a 20.000 habitantes, seguindo o sugerido pelo “urbanismo moderno” segundo os preceitos dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) que se desenvolveram na primeira metade do século XX (Salazar en Torres y García, 2010) (Figura 1).

Figura 1: Resumo do processo de Urbanização na Colômbia



¹ Os autores agradecem os comentários, sugestões e contribuições do Mestre em Ciências Jairo Ernesto Castillo Varela.

² Lei 88 de 1947

³ Os quatro princípios dos planos reguladores eram: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, e locomoção.

Posteriormente, na década de 1980, foi sancionada a Lei 9 de 1989⁴ e iniciou-se uma época em que os municípios avançaram principalmente na formulação dos planos de desenvolvimento ordenados por essa lei e em códigos de urbanismo, caracterizados por conter as normas que regulavam a intervenção privada na estrutura predial, sem programas ou projetos públicos (Pinto, 2005). Existiam também planos e projetos setoriais em temas tais como sistema viário e transporte, serviços públicos ou equipamentos, alguns organizados e concatenados; outros soltos e desestruturados.

Nos anos 1990, a Colômbia iniciou um processo de transformação estrutural associado à promulgação da nova Constituição Política de 1991. Uma das frentes de transformação a partir da Constituição foi o ordenamento e desenvolvimento territorial que se enquadrava “(...) na articulação, coerência e concordância dos aspectos ambientais, geográficos, urbanísticos e socioeconômicos” (Ministério da Habitação, Cidade e Território, 2013).

O governo nacional, através do Ministério de Desenvolvimento Econômico, iniciou o processo de concretização da lei a partir da definição da Política Urbana para o país no período presidencial 1994 – 1998⁵ (Ministério de Desenvolvimento Econômico, 1995). Este documento formou a base teórica, filosófica e política da lei (Ministério do Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Urbano et. al., 2005).

A intenção do governo federal de concretizar uma lei de desenvolvimento territorial partiu de diversas motivações:

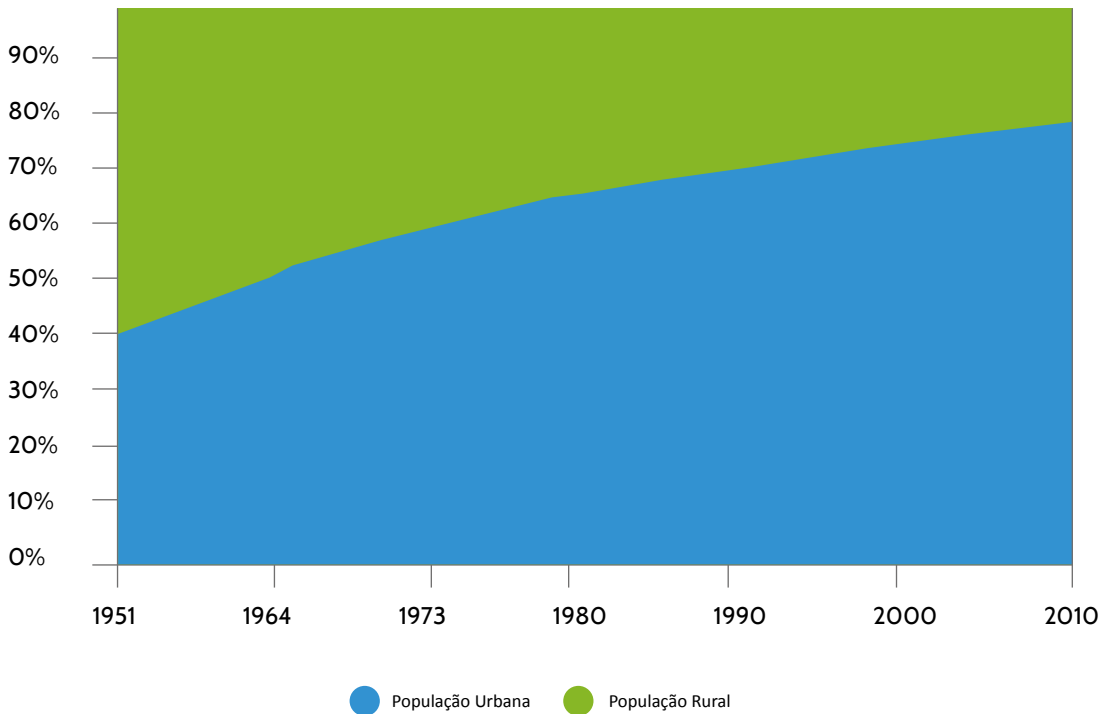
- A necessidade de adequar a legislação associada ao planejamento territorial⁶ aos princípios da Constituição de 1991, em particular no que se relacionava à descentralização do país e à autonomia municipal. As mudanças nesses âmbitos tornaram os prefeitos e as administrações municipais responsáveis diretos pelo futuro de seus territórios, assim como avalistas da igualdade e equilíbrio no desfrute dos benefícios de seu adequado ordenamento, incluindo seu planejamento e ordenamento integral (Ministério da Habitação, Cidade e Território, 2013). Além disso, foi fundamental o princípio constitucional que ressalta a função pública e ecológica da propriedade, que implica, entre outros aspectos, a participação dos municípios nas mais-valias geradas a partir do desenvolvimento urbano.
- A discussão existente no momento, e vigente na Colômbia desde a Lei 9 de 1989, sobre a importância da população como uma das principais ferramentas para intervir nas cidades e reorientar seu futuro (Ministério do Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Urbano et. al., 2005).
- A necessidade de enfrentar o rápido processo de urbanização (Gráfico 1) existente no país: de 1951 a 1990, a população urbana na Colômbia passou de 40% a 70%, aumentando para 78% em 2010; assim como os desafios relacionados ao aumento da pobreza e às dificuldades associadas à oferta de serviços sociais, bens públicos e moradia nas áreas urbanas e rurais.

4 Segundo a qual são estabelecidas as normas relativas aos planos de desenvolvimento municipal, compra e venda e desapropriação de bens, e outras disposições.

5 Condensado posteriormente no livro “Ciudades y Ciudadanía, la Política Urbana del Salto Social”

6 Em particular a Lei 9 de 1989 e a Lei 3 de 1991 (Ministério do Desenvolvimento Econômico, 1997)

Gráfico 1: Nível de Urbanização na Colômbia 1951 -2050



	1951	1964	1973	1980	1990	2000	2010
População Urbana	4.441.018	9.092.298	13.546.708	21.553.435	26.005.264	31.693.936	37.362.325
População Rural	6.785.933	8.388.862	9.308.359	10.557.208	11.058.108	10.936.748	10.574.707
Total	11.226.951	17.481.160	22.855.067	32.110.643	37.063.372	42.630.683	47.937.032
% Urbano	40%	52%	59%	67%	70%	74%	78%

Fonte: DNP. Elaboração própria

Por último, é importante assinalar que na elaboração da Lei 388 houve espaços de revisão e debates com associações e organizações tanto profissionais como da sociedade civil, assim como com prefeitos e governadores das entidades territoriais, congressistas, partidos políticos e diversos grupos de representantes dos cidadãos colombianos. E dessa forma, depois de vários anos de trabalho, o projeto de lei foi apresentado em 1995 ao Congresso da República da Colômbia, e foi aprovado em julho de 1997.

PARTE II: A LEI 388 DE 1997, LEI DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA COLÔMBIA

“[A lei] se fundamenta em uma seleção de opções para atuar e intervir em determinados campos do desenvolvimento urbano, partindo da redefinição de propósitos, direitos e obrigações urbanísticas que concretizem os princípios constitucionais já mencionados⁷, e concedendo ao urbanismo a categoria de

⁷ Função social e ecológica da propriedade, prevalência do interesse coletivo sobre o particular e distribuição equitativa de ônus e benefícios.

função pública como ponto fundamental sobre o qual construir o conjunto de objetivos e instrumentos da lei” (Salazar en Torres y García, 2010, pág. 21).

ESTRUTURA DA LEI

A Lei 388 de 1997 se estrutura em catorze capítulos, conforme abaixo:

- O capítulo I contém os objetivos e princípios gerais que, em conjunto com o capítulo II, reúnem as principais bases conceituais da lei e do desenvolvimento territorial na Colômbia.
- O capítulo II inclui diversos aspectos gerais do ordenamento territorial municipal e distrital, especialmente orientados a conferir clareza às expressões “Ordenamento Territorial” e “Ações Urbanísticas”.
- O capítulo III desenvolve os diferentes tipos, componentes, procedimentos, instâncias, vigências, conteúdos e demais determinantes e orientações para os Planos de Ordenamento Territorial (POT), principal instrumento de planejamento definido pela lei para o nível municipal na Colômbia. A partir de então, os POT passaram a ser de cumprimento obrigatório para os municípios e distritos⁸. Adicionalmente, o capítulo define os principais determinantes para os planos parciais, um instrumento de planejamento e gestão que desenvolve e complementa o POT para determinadas áreas do solo urbano e para o solo de expansão urbana.
- O capítulo IV inclui os tipos de solo conforme os quais se deve classificar o território municipal, uma das tarefas iniciais a serem desenvolvidas nos POT.
- O capítulo V define as orientações para as ações urbanísticas, incluindo as determinantes referentes a cessões gratuitas de solo para vias locais, equipamentos coletivos e espaços públicos, a divisão equitativa de ônus e benefícios, as unidades de atuação urbanística, assim como orientações para alguns instrumentos de gestão do solo⁹, compensações em tratamentos de conservação, entre outros.
- Os capítulos VI a IX determinam orientações para alguns dos instrumentos de gestão definidos na lei: desenvolvimento e construção prioritária, alienação voluntária e desapropriação por via judicial, desapropriação por via administrativa e participação em mais-valias.
- O capítulo X é relacionado à habitação de interesse social e à forma como ela deve ser incluída nos POT.
- O capítulo XI determina as bases para a definição de licenças e sanções urbanísticas.
- O capítulo XII inclui formas de participação do Governo Nacional no desenvolvimento urbano.
- Os capítulos XIII e XIV contêm disposições gerais e transitórias, respectivamente.

BASES CONCEITUAIS

A lei de desenvolvimento territorial colombiana parte de três conceitos ou princípios fundamentais: a função social e ecológica da propriedade, a prevalência do interesse geral sobre o particular e a distribuição equitativa de ônus e benefícios. Do mesmo modo, a lei propõe explicitamente o ordenamento territorial em seu conjunto como uma função pública que permite o cumprimento de quatro fins:

1. Possibilitar que a totalidade de colombianos tenham acesso a infraestrutura, recursos, serviços e espaços públicos, todos de uso comum, assim como a habitação e serviços públicos domiciliares, definidos como direitos constitucionais.
2. Fazer uso racional do solo, dar resposta às mudanças em sua utilização, adequá-lo para

⁸ Os distritos são municípios com condições particulares definidas na Constituição Política. Neles, os órgãos e autoridades têm faculdades especiais, diferentes daquelas dos demais municípios do país. Estão regulamentados pela Lei 1617 de 2013 (com exceção do Distrito Capital de Bogotá) e, para o que não estiver regulado por esta lei, devem seguir as disposições aplicáveis aos municípios.

⁹ Reajuste de terras, integração imobiliária e cooperação entre as partes.

contribuir ao interesse coletivo e buscar o desenvolvimento sustentável do território, partindo do princípio da função social e ecológica da propriedade.

3. Focar as ações no território na melhoria da qualidade de vida dos habitantes, na distribuição equitativa das oportunidades associadas ao desenvolvimento e na salvaguarda do patrimônio tanto cultural como natural.
4. Aumentar a segurança frente aos riscos naturais.

Igualmente, a participação democrática é incluída na lei como uma das bases do desenvolvimento territorial. Estes princípios, conceitos e metas estão orientados a alcançar seus objetivos:

1. Harmonizar as normas associadas ao ordenamento territorial com a Constituição Política de 1991.
2. Definir mecanismos para que os municípios, a partir de sua autonomia definida na Constituição, ordenem seu território, garantam o uso racional do solo, protejam seu patrimônio cultural e natural, atuem para prevenir desastres associados a riscos naturais e garantam ações urbanísticas eficientes.
3. Articular a utilização do solo de propriedade pública ou privada com o princípio de função social da propriedade. Além disso, garantir a provisão de habitação e serviços públicos domiciliares, a defesa do espaço público e a proteção do meio ambiente.
4. Promover a articulação entre as ações e gestões das diferentes esferas de governo (nacional, departamentos, áreas metropolitanas, distritos, municípios), assim como destes com as autoridades setoriais.
5. Facilitar a execução de ações urbanas integrais.

COMPETÊNCIAS

A definição de competências das diferentes esferas de governo no ordenamento territorial foi inicialmente definida no artigo 7 da Lei 338 de 1997, porém, este foi considerado inexecutável pela Corte Constitucional, principalmente devido às funções atribuídas aos departamentos diante da autonomia municipal definida na Constituição. O Tribunal estabeleceu a necessidade de se fixar estas competências a partir de uma lei orgânica, mandato que se materializou com a Lei 1454 de 2011, conhecida como Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, LOOT¹⁰.

A participação do Governo Federal no desenvolvimento urbano, tratada no capítulo XII da Lei 388, estabelece o poder do governo de definir a política urbana como parte do Plano de Desenvolvimento Nacional, assim como a determinação de programas e projetos que façam parte tanto da mencionada política nacional urbana como de outras políticas setoriais, em temas como saúde ou educação, por exemplo. Ademais, o Governo Federal pode participar no desenvolvimento de ações urbanas integrais que se materializem através de macroprojetos urbanos. Em todos os casos é necessário o trabalho conjunto com as autoridades das entidades territoriais, com base no princípio constitucional da autonomia municipal.

É igualmente importante a vinculação das Corporações Autônomas Regionais, CAR, no que se refere a aspectos ambientais do ordenamento territorial, devido à identificação dos aspectos ambientais como determinantes prioritários no ordenamento territorial.

A partir da autonomia e descentralização definidas na constituição política de 1991, a maior responsabilidade pelo ordenamento territorial recai precisamente sobre os municípios. Esta condição gerou dificuldades associadas principalmente ao comportamento dos territórios e de seus habitantes, que não se rege por divisões político-administrativas, mas que flui de acordo com aspectos funcionais, culturais e econômicos (DNP et. al., 2014). Neste sentido, o planejamento supramunicipal necessário – de acordo com o comportamento real dos territórios – tem enfrentado obstáculos para se concretizar nos POT.

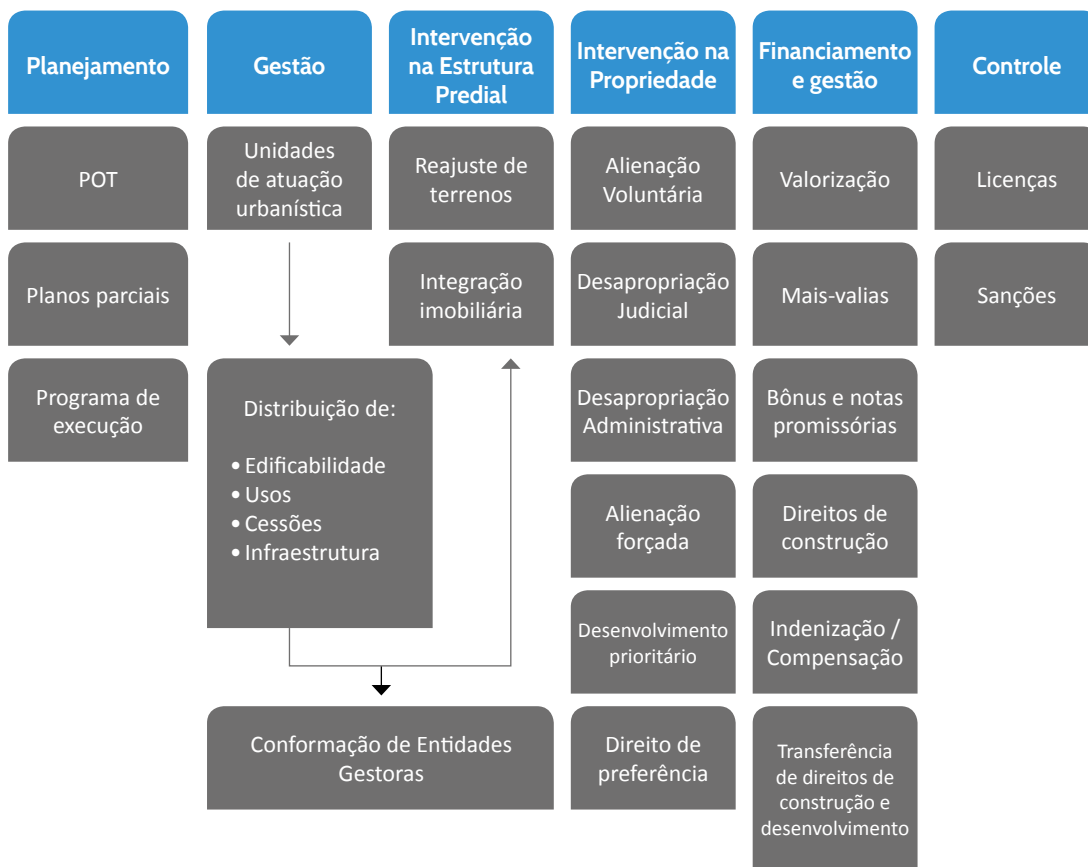
¹⁰ De forma concreta, o artigo 29 da LOOT precisa as competências entre municípios, departamentos, áreas metropolitanas e a nação.

A aprovação dos POT cabe aos Conselhos Municipais¹¹, com aprovação prévia dos aspectos ambientais por parte das CAR, e dos aspectos conceituais por parte do Conselho de Governo municipal e do Conselho Territorial de Planejamento.

INSTRUMENTOS

Uma das contribuições da Lei 388 de 1997 é o reconhecimento do ordenamento territorial como um processo em transformação que deve desenvolver-se e complementar-se ao longo do tempo, e que para tornar-se realidade requer recursos econômicos, físicos e administrativos que devem ser gerenciados. A partir dessa realidade, a lei identifica uma série de instrumentos que, inicialmente classificados como de planejamento, gestão e financiamento, depois de vinte anos de análise e aplicação puderam ser reclassificados de acordo com sua utilização, como se vê na Figura 2.

Figura 2: Instrumentos de Planejamento, Gestão e Financiamento do Ordenamento Territorial



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Ministério da Habitação, Cidade e Território, 2015

¹¹ Segundo o que estabelecem os artigos 25 e 26 da Lei 388 de 1997, os Conselhos Municipais têm 30 dias para a aprovação dos POT. Passados 60 dias sem que o Conselho Municipal tome uma decisão, o prefeito poderá adotar o POT mediante decreto.

Os municípios têm o poder de criar outros instrumentos, especialmente de planejamento, no âmbito da definição de seus planos de ordenamento territorial. A ampla variedade de instrumentos incluídos na lei pode levar a publicações completas¹². Neste trabalho, concentramos nossos esforços nos Planos de Ordenamento Territorial como principal instrumento da Lei 388, que foi a base para a aplicação da maior parte deles.

PLANOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

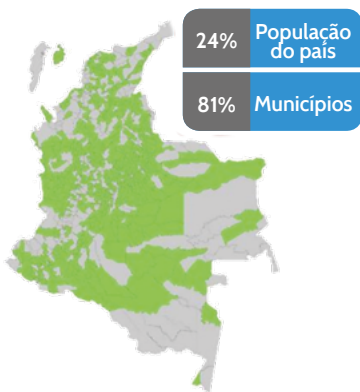
Como já mencionado, o principal instrumento de planejamento do território na Colômbia é o Plano de Ordenamento Territorial (POT), cujos tipos, conteúdos, processos, instâncias e demais aspectos necessários para seu desenvolvimento e adoção são determinados pela Lei 388 de 1997 e pelas normas que a regulamentam e complementam.

Conforme definido no artigo 9 da Lei 388 de 1997, o POT é “(...) o conjunto de objetivos, diretrizes, políticas, estratégias, metas, programas, ações e normas adotadas para orientar e administrar o desenvolvimento físico do território e a utilização do solo”. A lei estabelece três tipos de planos, dependendo do tamanho da população dos municípios, como se pode observar nos seguintes mapas:

Mapas 1, 2 e 3: Tipos de Planos de Ordenamento Territorial

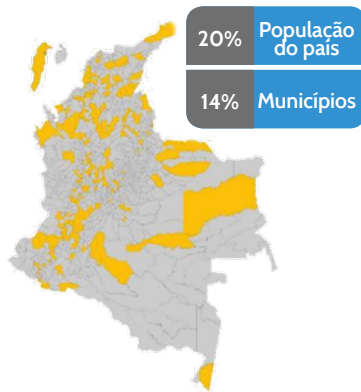
Mapa 1. Esquemas de Ordenamento Territorial – EOT

< 30.000 habitantes
888 municípios



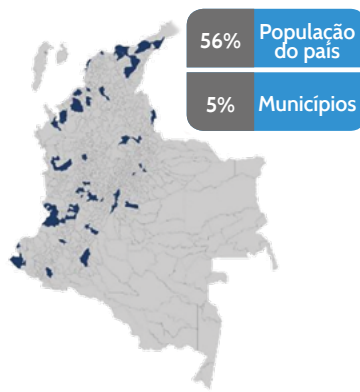
Mapa 2. Planos Básicos de Ordenamento Territorial – PBOT

30.000 – 100.000 habitantes
158 municípios



Mapa 3. Planos de Ordenamento Territorial – POT

> 100.000 habitantes
56 municípios



Fonte: DNP. Elaboração própria

12 Para ampliar informações sobre os outros instrumentos da Lei 388 de 1997 e sua aplicação, sugere-se consultar o estudo “Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país”, elaborado em 2013 por Econometría Consultores para o Departamento Nacional de Planejamento, DNP, no âmbito do Programa Missão Sistema de Cidades. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/POT%20y%20Mercado%20de%20Suelo%20-%20Econometr%C3%ADa.pdf>

Os POT, em qualquer uma dessas três categorias, definem o ordenamento do território para um período mínimo de doze anos, correspondentes a três períodos de governo municipal. A lei estabelece vigências intermediárias para os diferentes componentes do POT, como se vê na Figura 3:

Figura 3: Componentes e Vigências dos Planos de Ordenamento Territorial



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Ministério da Habitação, Cidade e Território, 2015

A lei determina três componentes para os POT (Figura 3). O componente geral contém os objetivos, estratégias e conteúdos estruturais de longo prazo, com enfoque a assegurar, além do desenvolvimento econômico e social do município, a sua competitividade e o adequado uso do solo e dos recursos naturais. Neste componente está definida a classificação do solo¹³ e as estruturas urbano-rural e interurbana de longo prazo.

Fazem parte do componente general os determinantes de prioridade mais alta, como aqueles relacionados à conservação e proteção¹⁴ do meio ambiente, aos recursos naturais e à prevenção de ameaças e riscos naturais [ou antrópicos]; aqueles orientados à conservação, preservação e uso das áreas e imóveis considerados como patrimônio cultural; e aqueles vinculados à infraestrutura básica de vias, transporte, serviços públicos e outros equipamentos.

O componente urbano está definido no artigo 11 da Lei 388 de 1997 como aquele "(...) constituído por políticas, ações, programas e normas para canalizar e administrar o desenvolvimento físico urbano" no que se refere ao uso e ocupação do solo urbano e à expansão. Inclui procedimentos, instrumentos de gestão, infraestrutura e outros elementos urbanos, estratégias para o desenvolvimento de programas de habitação de interesse social, entre outros, sempre prevendo a identificação de áreas de proteção ambiental e cultural.

¹³ Em solo urbano, rural e de expansão urbana, com a identificação prévia das áreas de proteção, que podem estar em qualquer uma das três classificações de solo. Isto define os direitos e deveres dos proprietários dos terrenos (Salazar em Torres & García, 2010).

¹⁴ Segundo o artículo 35 da Lei 388 de 1997, o solo de proteção está "constituído por zonas e áreas de terrenos localizados dentro de (...) [solos urbanos, rurais ou de expansão], que, por suas características geográficas, paisagísticas ou ambientais, ou por fazer parte de zonas de utilidade pública para a instalação de infraestrutura para prestação de serviços públicos domiciliare ou por estar em áreas que apresentam ameaças e riscos não mitigáveis para assentamentos humanos, impõem restrições a uma possível urbanização."

O componente rural está estabelecido no já citado artigo da lei como aquele “(...) constituído por políticas, ações, programas e normas para orientar e garantir uma adequada interação entre os assentamentos rurais e o núcleo municipal, assim como a conveniente utilização do solo”. No âmbito deste componente, são identificadas áreas de proteção de recursos ambientais e culturais, centros povoados, solos suburbanos, zonas de produção agropecuária, florestal ou de mineração, além da forma de protegê-las e melhorá-las, assim como normas e orientações que regulem a ocupação do solo e a provisão de infraestrutura.

PARTE III: PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI

A aplicação na prática da Lei 388 de 1997 começou com uma primeira etapa de difusão e um amplo processo de assessoria técnica para capacitação tanto das administrações dos entes territoriais como dos cidadãos e profissionais que estariam encarregados de seu desenvolvimento. Do mesmo modo, foram iniciados processos de regulamentação dos diferentes aspectos da lei, necessários à sua implementação. Esta tarefa continuou ao longo dos vinte anos de vigência da lei e gerou um grande número de normas em nível nacional, como se pode ver na Figura 4:

Figura 4: Normas e Decretos de Regulamentação do Ordenamento Territorial

Lei 388 de 1997	Lei 507 de 1999: Transição – Procedimento	Planejamento	Gestão do Solo	Controle Urbano
	Lei 810 de 2003: Sanções – Curadores Urbanos	D.2079/03 D.4002/04 D.2181/06 D.4300/07 D.4065/08	DL.151/08 D.1337/02 D.2201/03 D.2755/03 D.1788/04 D.2729/12 D.075/13	DL.2150/95 L.388/97 L.810/03 D.4550/09 D.1469/10 DL.019/12
	Lei 902 de 2004: Serviços de alto impacto – Revisão POT			
Outras normas relacionadas		Acessibilidade	Ordenamento do solo rural	NSR
Lei 361 de 1997: Acessibilidade Lei 400 de 1997: Código NSR Lei 675 de 2001: Propriedade Horizontal Lei 1450 de 2011: PND Lei 1228 de 2008: Faixa de exclusão viária Lei 1537 de 2012: Lei da Habitação Lei 1753 de 2015: PND		L.361/97 D.1538/05	D.097/06 D.3600/07 D.4066/08 D.1069/09 D.641/093	L.400/97 D.47/02 D.52/02 D.926/10 D.2525/10 D.92/11 D.340/11

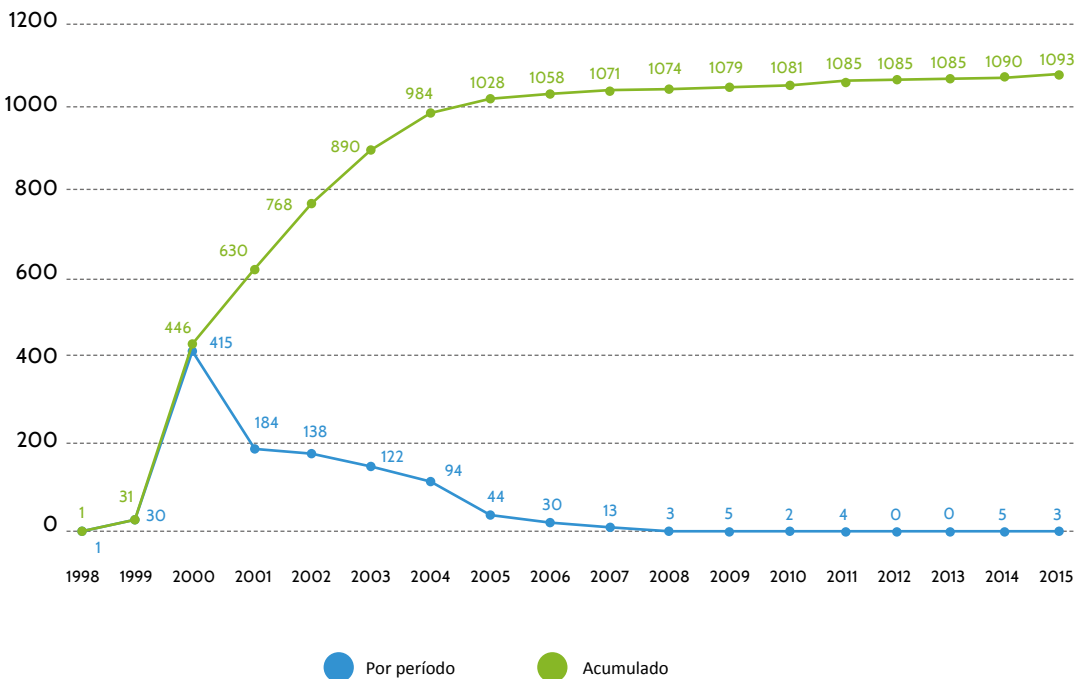
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Ministério da Habitação, Cidade e Território, 2015

Como fruto desse processo inicial, os municípios iniciaram a tarefa de aplicação da lei através da elaboração dos Planos de Ordenamento Territorial, com diversas dificuldades associadas, principalmente, tanto à novidade de seus conteúdos como à variedade de instrumentos de planejamento, financiamento e gestão. O planejamento do território vinha de uma tendência dirigida a concebê-lo como uma norma que regulava os investimentos privados, situação que requeria uma reorientação para a recuperação do planejamento de carácter físico e ambiental, estabelecido pela lei de desenvolvimento territorial.

Em 1999 foram adotados os primeiros POT e, embora a maioria dos municípios tenha iniciado seu processo de elaboração a partir da promulgação da lei, foi necessária a ação decisiva do governo nacional em termos de capacitação e acompanhamento, assim como medidas coercitivas associadas

às transferências de recursos da esfera nacional, para que todos os municípios terminassem de adotar seus POT¹⁵. Porém, em 2017 existem três municípios¹⁶ que ainda não adotaram este instrumento.

Gráfico 2: Planos de Ordenamento Territorial Formulados¹⁷



Fonte: MVCT (Ministério da Habitação, Cidade e Território) & DNP. Elaboração própria

Os POT, seus instrumentos complementares e sua implementação no território se converteram nos principais instrumentos para mudar o rumo do desenvolvimento territorial na Colômbia e para tornar realidade importantes desafios da Lei 388 de 1997.

Embora não tenham acontecido de maneira uniforme no território, alguns dos resultados e impactos positivos de maior destaque da implementação da lei e seus instrumentos são¹⁸:

- Melhorias nas condições e sustentabilidade das áreas de proteção a partir da integração e articulação dos determinantes ambientais como ponto de partida da ordenação do território. Por exemplo, Sincelejo controlou a expansão urbana em direção a ecossistemas estratégicos mediante a regulamentação de zonas de conservação.
- Incremento nos resultados fiscais e econômicos de algumas entidades territoriais, gerado pela aplicação de instrumentos da lei orientados a conseguir uma redistribuição mais

¹⁵ Em 2002, 414 municípios ainda não tinham adotado um POT (Ministério do Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Urbano et. al., 2005)

¹⁶ Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco e Mosquera, os três localizados no departamento de Nariño.

¹⁷ A base de dados que alimenta este gráfico não inclui a totalidade de municípios do país e contém alguns novos POT resultantes de revisões estruturais (segunda geração).

¹⁸ Baseada principalmente no Ministério do Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Urbano et. al., 2005 e DNP, 2013

equitativa dos ônus e benefícios do desenvolvimento urbano. Um exemplo é Bogotá, uma cidade que aposta em financiar parcialmente a construção do metrô por meio de instrumentos de financiamento tais como a valorização e as mais-valias associadas a um maior adensamento de terrenos adjacentes às estações e ao uso misto do solo. Outro caso relevante é Medellín onde a divisão equitativa de ônus e benefícios permitiu avançar para a construção de uma cidade socialmente mais equilibrada e economicamente menos segregada e excludente.

- Contribuição para o aumento da cobertura dos serviços públicos domiciliares e dos equipamentos comunitários, melhorias na infraestrutura viária e de transporte, e incremento do espaço público em alguns municípios, em parte como consequência da identificação de que estes são componentes básicos para o correto funcionamento das áreas urbanas e rurais, o bem-estar básico de seus habitantes e a produtividade dos territórios.
- Fortalecimento dos processos de legalização de bairros em alguns municípios e incremento de ações orientadas a diminuir a urbanização ilegal e informal.
- Progressos na equidade dos investimentos públicos em infraestrutura coletiva.
- Incremento na oferta de habitação de interesse social e de terras destinadas a esse fim em alguns municípios.
- Aumento na conscientização de algumas administrações públicas quanto ao efeito direto das normas urbanísticas sobre os preços dos terrenos, e à possibilidade de captação de parte desta valorização pelos fiscos municipais. Isto é especialmente notório nas grandes cidades.
- Melhorias na proteção de algumas comunidades a partir de uma melhor identificação das zonas expostas a ameaças e riscos gerados por causas naturais ou antrópicas.
- Fortalecimento da participação dos cidadãos no planejamento e ordenamento do território, na medida em que algumas comunidades identificaram a relevância que tais decisões têm na melhoria da qualidade de vida.
- Reconhecimento do ordenamento territorial como um ingrediente fundamental do desenvolvimento das cidades, assim como a inclusão do tema nas agendas locais e nacionais (DNP, 2017).

Embora os progressos obtidos no país em decorrência da aplicação da Lei 388 sejam significativos, também é certo que, apesar dos esforços do governo nacional, a novidade dos diferentes instrumentos e abordagens definidos na lei resultou em dificuldades, erros e problemas tanto na elaboração dos POT, sua aplicação e sua articulação com outros planos e programas, como no desenvolvimento, concepção e aplicação de outros instrumentos da lei. Todos eles foram identificados como lições aprendidas que têm sido a base para correções de rumo e para ajustes em alguns de seus enfoques e ações.

A primeira geração de Planos de Ordenamento Territorial se desenvolveu em um marco geral de desconhecimento e de falta de experiência por parte dos diferentes atores vinculados a seu processo: as administrações municipais, as comunidades locais, os profissionais encarregados de sua elaboração, e também o governo nacional, uma vez que o conhecimento sobre o ordenamento territorial estava apenas começando a se consolidar.

De acordo com uma avaliação realizada pelo Ministério da Habitação, Cidade e Território (MVCT, 2015) sobre a primeira geração de planos de ordenamento territorial, posteriormente complementada pelo Departamento Nacional de Planejamento (DNP, 2016-1), estima-se que menos da metade dos POT de primeira geração atenderam aos padrões básicos de qualidade. Os POT de primeira geração, em termos gerais, apresentam problemas tais como¹⁹:

- Mantiveram a tendência de definir o planejamento do território a partir de “códigos de

¹⁹ Desenvolvido principalmente a partir do Ministério do Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2005; DNP, 2013; DNP, 2016-1; e DNP, 2017

urbanismo” que definem normas para a atuação do setor privado na estrutura predial. Nesse sentido, os programas e projetos para as ações públicas foram excluídos, ou foram incluídos somente em um nível básico e elementar de desenvolvimento e de suporte para sua execução.

- Os POT eram desarticulados tanto dos Planos de Desenvolvimento Municipal²⁰, PDM, como do planejamento setorial. Isto implicou dificuldades na execução de grande parte das abordagens de ordenamento territorial. Em alguns casos os POT não foram uma ferramenta para orientar os investimentos prioritários nas obras públicas dos governos locais.
- Os POT não foram identificados como um instrumento eficaz de governo por algumas das autoridades municipais, nem foram usados como ferramentas de visão de longo prazo que servissem de base para a construção da cidade e do município desejados, e conseqüentemente, se sobrepujassem às mudanças de administração local a cada quatro anos.
- Os objetivos dos planos de primeira geração foram formulados de maneira idealista e ambiciosa, desconhecendo a realidade econômica e a capacidade de gestão das administrações locais. Dessa forma, com frequência os programas e projetos públicos continuaram regidos pelas decisões do planejamento setorial (PDM), e não do planejamento territorial. Do mesmo modo, os projetos necessários ao município que demandem tempos mais longos que os períodos de cada administração (quatro anos), ou mesmo superiores aos prazos dos POT (doze anos), enfrentam dificuldades para se materializarem.
- Os planos foram concebidos como instrumentos de planejamento municipal. Apesar da existência de orientações para se incluir aspectos regionais em seu conteúdo, fatores como a autonomia municipal estabelecida na Constituição Política influenciaram o desconhecimento nos POT da realidade do comportamento dos territórios e das cidades funcionais²¹ (Mapa 4), que vinculam diferentes municípios em suas atividades econômicas e sociais²².

20 Instrumentos que expressam os compromissos dos governos locais durante todo o mandato de um prefeito em seu período constitucional de quatro anos

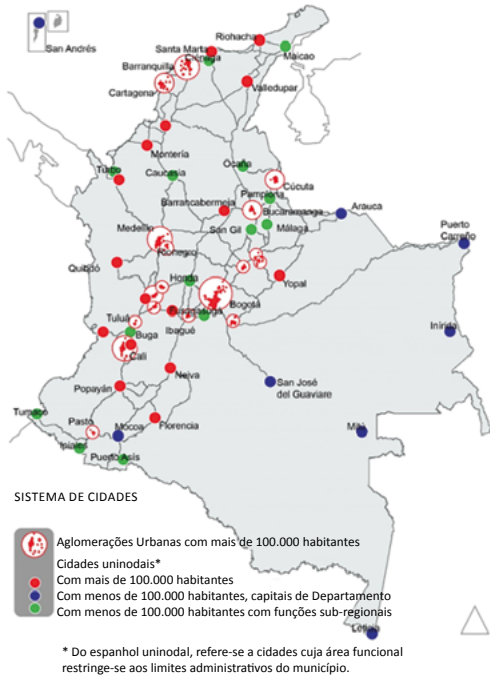
21 O Governo Nacional publicou a Política Nacional para consolidar o Sistema de Cidades mediante o Documento CONPES 3819 de 2014. Nela, são reconhecidas e identificadas as relações funcionais existentes no território, que vão além dos limites político-administrativos e deveriam estar espelhadas no planejamento supramunicipal e no ordenamento do território.

22 Segundo estudo do Ministério da Habitação, Cidade e Território (MVCT, 2015), somente 1% dos POT analisados considerou determinantes regionais, o que impede a articulação com municípios vizinhos.

Mapas 4 e 5: Aglomerações Urbanas e Níveis de Ruralidade

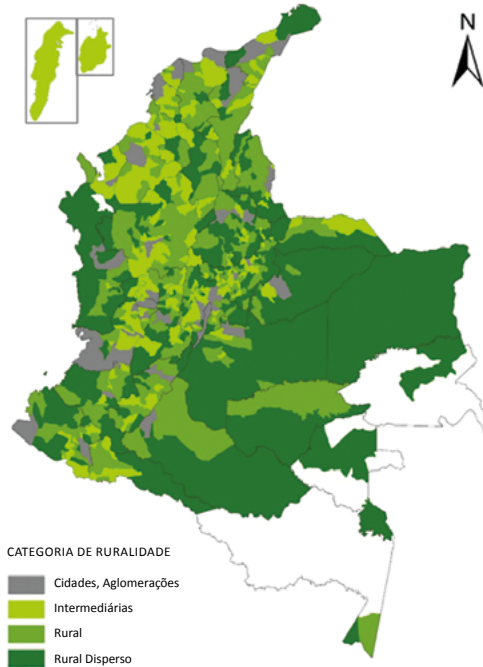
Mapa 4

Cidades Funcionais ou Aglomerações urbanas



Mapa 5

Níveis de Ruralidade



Fonte: DNP. Elaboração própria

- A ênfase da primeira geração de POT em termos gerais foi dirigida ao ordenamento das áreas urbanas. Embora 84,7% do território colombiano possa ser classificado como rural ou rural disperso²³ (Mapa 5), e 30,4% da população colombiana viva em áreas rurais (DNP, 2016-1), o componente rural dos POT não foi suficientemente desenvolvido para poder orientar de forma adequada sua proteção e manejo: dos 103 POT avaliados no âmbito do estudo realizado em 2015 pelo Ministério da Habitação, Cidade e Território (MVCT, 2015), 60% deles não abordaram temas associados à produção agropecuária ou à exploração de recursos naturais, e 97% deles não definiram estratégias ou programas para desenvolver o componente rural.
- Segundo o mesmo estudo do Ministério da Habitação, Cidade e Território (MVCT, 2015), a primeira geração de POT apresenta fragilidades em sua formulação: 60% definiram inadequadamente seu perímetro urbano (sem levar em conta o perímetro de prestação de serviços públicos domiciliares); 32% não delimitaram o solo de expansão e 50% o fizeram sem critérios ou informação adequada e completa; 14% não incluíram solo de proteção e 61% o delimitaram de forma errada; 21% não continham um levantamento cartográfico georreferenciado e estruturado; 97% não continham estudos de ameaças e riscos.
- Existem problemas quanto à clareza dos objetivos e metas dos POT, assim como quanto

23 De acordo com a classificação feita no âmbito da Missão Sistema de Cidades (DNP et. al., 2014) e da Missão para a Transformação do Campo.

à definição de estratégias e métodos para atingi-los: cerca de 60% dos POT analisados apresentam uma falta de articulação entre os fins (objetivos e metas) e os meios (estratégias, programas, projetos, instrumentos); muitos não evidenciam a justificativa das decisões chave do plano, carecem de uma visão de longo prazo, e falham na identificação de projetos de investimento prioritários (MVCT, 2015).

- Existem limitações na capacitação técnica de alguns funcionários públicos locais responsáveis pela aplicação na prática dos POT e da lei em geral. O problema se agrava ainda mais com a alta rotatividade da equipe, situação que gera uma contínua perda no progresso alcançado com capacitação e acompanhamento técnico.
- Apesar da definição de três tipos de POT de acordo com o tamanho dos municípios, na prática, o instrumento está concebido para tratar a temática e as realidades das grandes cidades. Em consequência, os Planos Básicos de Ordenamento Territorial (PBOT) e os Esquemas de Ordenamento Territorial (EOT) são versões recortadas dos POT, que não respondem às condições particulares dos municípios menores (Salazar en Torres y García, 2010).
- A vigência de doze anos dos POT não permite um planejamento de muito longo prazo, que corresponda à visão de futuro do município desejado. Esse planejamento, assim como alguns programas e projetos a ele associados, exigem prazos mais longos para se tornarem uma realidade, mas devem ser identificados, iniciados e construídos passo a passo a partir de um POT, superando assim sua vigência.
- Estudos econométricos aplicados às seis maiores cidades do país, realizados no âmbito do programa Missão Sistema de Cidades (DNP, 2013), mostram que o impacto das regulamentações urbanísticas sobre o preço da terra não foi significativo, com exceção das áreas próximas a infraestruturas viárias e equipamentos culturais. Da mesma forma, a geração de oferta de terrenos para habitação popular tem sido limitada, e persistem problemas para controlar a expansão urbana e os usos do solo nas cidades funcionais e nas áreas metropolitanas. (DNP, 2013).

A problemática identificada na primeira geração de POT, assim como a realidade das cidades colombianas segundo as conclusões da Missão Sistema de Cidades (DNP et. al., 2014), formaram as bases para que o governo nacional, encabeçado pelo DNP, apresentasse o “Programa Nacional para Formulação e Atualização de Planos de Ordenamento Territorial: POT Modernos” mediante o documento CONPES 3870 de 2016, atualmente em processo de implementação. Este programa é uma iniciativa orientada a apoiar os municípios na tarefa de superar os obstáculos identificados nos primeiros POT.

O propósito é conseguir uma segunda geração desses instrumentos que avance na solução das dificuldades encontradas na primeira geração, e sirva também como instrumento para cumprir os objetivos das agendas internacionais – como COP21²⁴, ODS²⁵, Nova Agenda Urbana (Habitat III) e a agenda nacional²⁶. A intenção é que os novos POT incorporem inovações que, sem abandonar o marco das normas vigentes, permitam convertê-los em verdadeiras ferramentas para o desenvolvimento de territórios sustentáveis e consigam melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

O programa tem como objetivos específicos: “i) Visar a eliminação das lacunas de desenvolvimento, elevando, no mínimo os níveis mais baixos; ii) coordenar a produção e gestão de informações setoriais e interinstitucionais como insumo para o diagnóstico, formulação, acompanhamento e avaliação dos processos de ordenamento territorial iii) desenvolver um arranjo institucional, envolvendo múltiplos setores e escalas, para prover apoio e assistência técnica durante o processo de formulação dos POT

24 Acordo de Paris (COP21)

25 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

26 A agenda nacional inclui temas tais como a aposta no crescimento verde, a entrada na OCDE e o processo de paz.

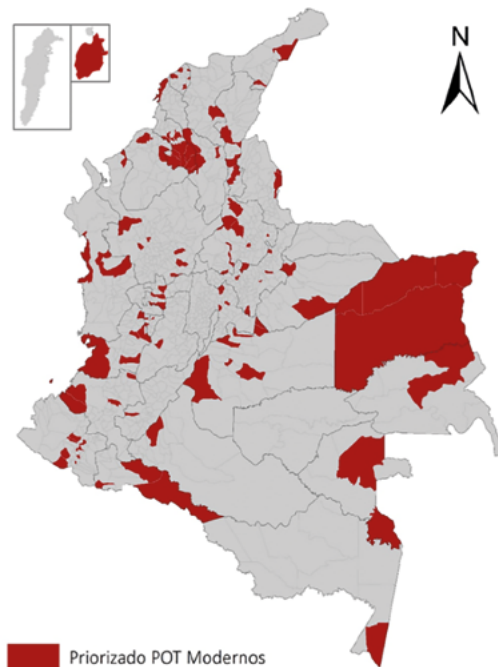
com um enfoque diferencial; iv) incorporar orientações ou diretrizes de ordenamento territorial regional e departamental nos POT municipais; v) promover processos de fortalecimento institucional nos municípios para a implementação dos POT e, vi) harmonizar os POT com os Planos de Desenvolvimento locais” (DNP, 2016-1).

O programa POT Modernos se desenvolve, em sua primeira etapa, em duas frentes de atuação principais: uma parte geral que atende a todas as entidades territoriais, e que consiste de manuais e um kit de ordenamento territorial; e uma parte focada no co-financiamento e no acompanhamento técnico durante a elaboração de alguns novos POT.

Os manuais e o kit de ordenamento territorial estão orientados a esclarecer procedimentos, conteúdos, conceitos, informação de base requerida, instâncias, entre outros temas fundamentais na elaboração dos POT que foram identificados como dúvidas, deficiências ou lacunas na primeira geração. Do mesmo modo, esclarecem os temas, instrumentos setoriais, ferramentas e instâncias que devem ser articuladas, incluídas ou consideradas nos POT. Os manuais e o kit de ordenamento territorial estarão disponíveis na internet para todos que queiram consultá-los; entretanto, estão dirigidos prioritariamente aos governos locais, de tal forma que se convertam em uma ferramenta tanto para a contratação e interlocução com os profissionais encarregados da elaboração dos novos POT como para sua posterior implementação, acompanhamento e avaliação.

A segunda frente de ação na primeira etapa do programa é o apoio a cerca de cem municípios durante a formulação de seus novos POT, e a nove departamentos durante a concepção de seus Planos de Ordenamento Departamental (POD), um instrumento que está começando a se materializar no país.

Mapas 6: Municípios do Programa POT Modernos (Etapa 1)



Fonte: DNP, 2016-2

O apoio a municípios e departamentos na elaboração dos novos POT e POD começou nos primeiros meses de 2017 abordando sete frentes de ação principais: “(1) fortalecimento de capacidades e acompanhamento de especialistas; (2) levantamento de informações para o diagnóstico; (3) formulação do plano; (4) socialização, participação e conciliação do plano; (5) gestão do plano (6) implementação do plano; e (7) investimento no plano” (DNP, 2016-1). A execução desta parte do programa está sendo realizada por intermédio de três operadores regionais formados por grupos multidisciplinares de profissionais do país e do exterior.

O programa POT Modernos tem como meta finalizar sua primeira etapa em meados de 2018 e prevê uma segunda fase para acompanhar outros municípios e departamentos na elaboração de seus novos POT e POD. Pretende também continuar oferecendo apoio às entidades territoriais acompanhadas na primeira etapa, no que se refere à execução de suas normas, programas e projetos, e à implementação de seus instrumentos. Este programa é uma das principais bases sobre as quais se pretende definir ações futuras que se façam necessárias com o propósito de conseguir que o ordenamento territorial na Colômbia funcione cada dia melhor.

CONCLUSÃO

- Depois de vinte anos de existência da lei colombiana de desenvolvimento de territorial, é possível reconhecer os indubitáveis avanços ocorridos no país em matéria de ordenamento físico: a Lei 388 de 1997 e sua aplicação são um marco na história do planejamento territorial na Colômbia. Esse tempo também permitiu a identificação das principais dificuldades associadas tanto à aplicação da lei e seus instrumentos como a impulsionar uma mudança na forma de planejar o futuro do território colombiano, quando por tantos anos a tendência tinha sido de entender o ordenamento como uma regulamentação das atuações dos entes privados através de códigos de urbanismo.
- Foram vinte anos de avanços, de obstáculos superados, de lições aprendidas e, sobretudo, de conhecimento do que se deve, do que não se deve e do que se deixou de fazer, e vinte anos para se identificar as causas que levaram a isso tudo e a forma como agora se deve enfrentar essa realidade para que, nas próximas etapas do ordenamento territorial na Colômbia, se possa aproveitar todas as potencialidades e vantagens da Lei 388 de 1997.
- Hoje já não existe o desconhecimento que havia quando do início da implementação da lei: tanto o Governo Nacional como os municípios percorreram um longo caminho para entender e consolidar o ordenamento territorial. Este aprendizado, a partir das reflexões realizadas no âmbito de uma visão autocrítica, é a base para que a Colômbia reorienta e construa uma nova etapa de ordenamento territorial que supere os obstáculos detectados e aumente os benefícios obtidos.
- O Governo Nacional considera o ordenamento territorial como uma frente de ação prioritária na jornada rumo à construção de um país melhor. Por este motivo, e respeitando a autonomia municipal, tem liderado importantes iniciativas no campo de políticas públicas, tais como o Sistema de Cidades, a Missão para a Transformação do Campo, a Política de Gerenciamento de Riscos e o Programa POT Modernos.
- Os principais desafios para a segunda etapa de aplicação da Lei 388 de 1997 na Colômbia são fortalecer o componente rural dos POT; envolver o planejamento supra municipal, departamental e regional; promover a articulação entre o planejamento setorial e territorial; aproveitar e utilizar mais e melhor o conjunto de instrumentos de gestão e financiamento oferecidos pela lei para facilitar a implementação do conteúdo apresentado pelos POT; e responder de forma mais eficiente às condições particulares dos municípios, de acordo com seu tamanho e características.

Referências

- CONGRESSO DA REPÚBLICA. (1997). Lei 388 de 1997 **“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones**. No Diário Oficial, Bogotá.
- CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL, REPÚBLICA DA COLÔMBIA. (2014). **CONPES 3819: Política Nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia**. Mimeo.
- CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL, REPÚBLICA DA COLÔMBIA. (2016). **CONPES 3870: Programa Nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT Modernos**. Mimeo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DO PLANEJAMENTO (2013). **Documento Técnico de Soporte, Política del Sistema de Ciudades de Colombia**. Mimeo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DO PLANEJAMENTO ET.AL. (2014). **Misión Sistema de Ciudades, una política nacional para el sistema de ciudades colombianas con visión a largo plazo**. Bogotá, Colômbia: Puntoaparte Bookvertising.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DO PLANEJAMENTO. (2016-1). **POT Modernos: Programa Nacional para una nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial**. Nota de Conceito. Mimeo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DO PLANEJAMENTO. (2016-2).. Mimeo. **Presentación del lanzamiento del programa POT Modernos**.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DO PLANEJAMENTO (2017). **Avances del manual de ordenamiento territorial**. Mimeo.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ET. AL. (2005). **Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia, una práctica colectiva hecha realidad**. Bogotá, Colômbia: Produmedios.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (1995). **Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del salto social**. Bogotá, Colômbia: Editorial Presencia Ltda.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (1997-1). **Aproximación conceptual Ley 388 de 1997. Serie Procesos de Aplicación**. Bogotá, Colômbia: Fotolito Parra & Cia. Ltda.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (1997-2). **Presentación general Ley de desarrollo territorial. La política urbana del salto social**. Bogotá, Colômbia: Fotolito Parra & Cia. Ltda.
- MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO, CIDADE E TERRITÓRIO. (2013). **Ley 388 Concordada con legislación y complementada con extractos jurisprudenciales; Prólogo**. Bogotá, Colômbia: Imprenta Nacional de Colombia.
- MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO, CIDADE E TERRITÓRIO. (2015). **Diagnóstico de Planes de Ordenamiento Territorial de Primera Generación**. Mimeo.
- PINTO, A. (2005). **La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón)**. Na revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXXVII (143).
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2006). Decreto 2181 de 2006 **“Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”**. No Diário Oficial, Bogotá, Colômbia.
- SALAZAR, J. (2010). Ordenamiento urbano y consolidación de política de suelos. En Torres, P. y García, M. (Eds.). **Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia**. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Sirly Castro Tuirán Diretora do Diretório de Desenvolvimento Urbano do Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia. É formada em Economia, com mestrado em Economia pela Universidad de Los Andes (Colômbia). Foi uma das especialistas internacionais que participaram da elaboração do documento sobre Políticas Urbanas Nacionais para a Conferência Habitat III.

Antes disso, Sirly trabalhou como consultora na Comissão de Regulação de Água Potável e Saneamento Básico; foi Diretora de Águas e Saneamento na Entidade de Controle de Serviços Públicos e Vice-Diretora de Águas e Saneamento no Departamento Nacional de Planejamento. Sirly obteve uma bolsa de estudo do Programa de Fellowship da Holanda em 2008 para participar do curso de “Abastecimento Descentralizado de Água e Saneamento” em Delft, na Holanda. Também é professora de Desenvolvimento Urbano e Econometria em diferentes universidades da Colômbia.

José Antonio Pinzón Bermúdez Ph.D. em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidad de Barcelona. Diploma de Estudos Avançados em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidad de Barcelona. Mestrado em Economia do Meio Ambiente e Recursos Naturais pela Universidad de los Andes. Duplo mestrado em Economia Ambiental e Recursos Naturais pela Universidade de Maryland. Engenheiro Cadastral e de Geodésia pela Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Cursos de treinamento na Coreia e no Japão relacionado a temas de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Ordenamento Territorial.

Atualmente, é Subdiretor de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Departamento Nacional de Planejamento. Membro do Conselho de Administração da Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

Participou nos Conselhos de Administração do Instituto Geográfico Agustín Codazzi, no Conselho Superior de Habitação e no Fundo Nacional de Habitação. Trabalhou como Gerente de Cadastro e Registro Mineiro na Agência Nacional de Mineração; como Subsecretário de Informação e Estudos Estratégicos na Secretaria Distrital de Planejamento de Bogotá; como assessor da Diretoria de Desenvolvimento Urbano no Departamento Nacional de Planejamento; e como consultor nos Departamentos Administrativos de Planejamento Distrital e de Cadastro Distrital da cidade de Bogotá, assim como no Instituto Geográfico Agustín Codazzi. No campo docente, foi professor nos níveis de graduação e pós-graduação na Universidad de los Andes, na Universidad Distrital Francisco José de Caldas, na Pontificia Universidad Javeriana e na Universidad Nacional de Colombia. Além disso, participou como conferencista em vários eventos acadêmicos em nível nacional e internacional.

Sandra Karime Zabala Corredor Estudou arquitetura na Universidad de los Andes de Bogotá (1987) e posteriormente fez mestrado em urbanismo na Oxford Brookes University, Inglaterra (1992); mestrado em restauração e reabilitação do patrimônio arquitetônico e urbano na Universidad de Alcalá de Henares, Espanha (2003); e é diplomada em patrimônio pela Lund University, Suécia (2010). Trabalhou nos primeiros anos de sua vida profissional em entidades públicas de Bogotá e, a partir de 1997, tem trabalhado como consultora independente, assessora e diretora de diversos projetos e estudos urbanos, de ordenamento territorial e de temas associados a patrimônio cultural, tanto a partir de seu escritório particular como da firma Urbania Consultores SAS, empresa de sua propriedade. Atualmente, está assessorando o Departamento Nacional de Planejamento (DNP) em temas de ordenamento territorial e trabalha como diretora da Urbania Consultores SAS, empresa pela qual continua desenvolvendo consultorias e assessorias em temas urbanos, de ordenamento territorial e de patrimônio cultural.

Equador

Lei Orgânica de ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo de 2016 – O caso do Equador

Barbara Scholz e José Morales



PARTE I. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI

Aproximadamente 730.000 moradias ou 2,8 milhões de cidadãos e cidadãs equatorianos localizados em assentamentos precários e irregulares¹, 37.064 moradias localizadas em zonas de ameaças não mitigáveis, protegidas e/ou declaradas não habitáveis², índices de espaços verdes de 4,7 m² por habitante, muito inferiores aos 9 m² por habitante recomendados pela Organização Mundial da Saúde³, crescimento urbano descontrolado fora dos limites urbanos em 79% dos Governos Autônomos Descentralizados municipais, com 83% do solo desocupado em áreas urbanas consolidadas.

Esta é uma breve descrição da realidade da maioria das cidades equatorianas, caracterizadas por um crescimento disperso, desordenado e sem controle, com exclusão e fragmentação social e territorial, e uma grande pressão antrópica sobre áreas territoriais ecologicamente sensíveis e agroprodutivas.

De acordo com estudos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Habitação do Equador, a população que vive em áreas urbanizadas chegou em 2015 a 77,7%⁴. Com isto, inverteu-se a distribuição entre a população urbana e rural, que em 1970 era de 39,5% e 60,5%, respectivamente. Em um prazo previsível, o Equador se firmará como um país primordialmente urbano, o que obriga repensar os enfoques de política pública para considerar os fortes impactos deste processo nos padrões de produção e consumo, mobilidade social, migração interna, formação de valores e abertura de perspectivas de desenvolvimento que motivam o ser humano como indivíduo e tornam coesa a sociedade em que ele vive.⁵

A isto soma-se a escassez de terrenos e de oferta de moradia acessível para a população mais pobre do país, além do predomínio de dinâmicas especulativas no mercado fundiário, que forçaram uma parte importante da população de baixa renda a se estabelecer em assentamentos irregulares. Também por conta dos investimentos históricos do governo nacional no território nesta última década

1 Censo 2010, estimativa com base em variáveis que caracterizam precariedade, segundo a ONU-HABITAT, referente a setores com quadras (parcelados), avaliação própria MIDUVI 2014.

2 Pesquisa com governos autônomos descentralizados municipais e metropolitanos, MIDUVI 2013.

3 Mapas de Recenseamento do INEC (Instituto Nacional de Estatística e Censos) do ano de 2010.

4 Ministério do Desenvolvimento Urbano e Habitação. 2015. Informe Nacional do Equador. Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Habitat III. MIDUVI fevereiro 2016, Quito, Equador

5 O fenômeno da pobreza terá também mudado: De acordo com o censo de 2010 do INEC, a pobreza no país se distribui em partes quase iguais entre a área urbana (48% do total de domicílios em situação de pobreza) e a área rural (52%). Entretanto, cabe ressaltar que os distritos de recenseamento rurais incluem setores conurbados, e se a análise for realizada em função de distritos de recenseamento com setores de quadras (parcelados), o que permite identificar os setores com características urbanas, a distribuição é de 60% em zonas urbanas e 40% em zonas rurais.

marcada pelo alto preço do petróleo, isto acarretou o pagamento de sobrepreços inaceitáveis nos processos de aquisição de terrenos para as intervenções e obras públicas, e contribuiu para uma valorização dos terrenos de propriedade particular, ainda que sem investimento próprio ou qualquer contrapartida para o Estado.

Diante disto, destaca-se a restrita capacidade fiscal dos governos municipais, razão para os insuficientes investimentos em serviços, habitação, transporte público e espaços públicos satisfatórios na quantidade e qualidade necessárias. De acordo com os números do Banco del Estado⁶, as transferências financeiras recebidas do orçamento nacional alcançam em média 81% dos orçamentos municipais. Quanto às receitas totais, no período de 2009 a 2013, o imposto predial não superou 2,7%⁷, e a arrecadação relativa a contribuições especiais de melhoria representou somente 12% das receitas tributárias municipais⁸. Em termos normativos e institucionais, os municípios reclamam da falta generalizada ou da ineficácia de ferramentas de controle do uso do solo e da especulação, da falta de clareza na definição da normativa urbanística, particularmente daquela que regula a expansão urbana e a ocupação de áreas rurais, além da oferta insuficiente de profissionais especializados em desenvolvimento territorial⁹.

A Constituição de 2008 reconhece novos direitos de cidadania relativos ao desenvolvimento urbano, em busca de cidades mais equitativas, inclusivas, sustentáveis e democráticas, consagrando o direito à cidade e estabelecendo a obrigatoriedade de implementar processos de planejamento territorial por parte de todos os níveis de governo.¹⁰ Com isto, o país se propôs a promover uma mudança paradigmática substancial na regulação das condicionantes econômicas, políticas e sociais da conformação do território e das cidades, em contraposição ao atual predomínio da lógica do capital. Como resultado, o processo de reforma do Estado promovido pela Constituição introduziu sucessivamente modificações importantes na regulamentação relacionada à organização territorial, à competência dos governos subnacionais, à atribuição de competências e aos instrumentos de planejamento territorial e financeiro, reunidos no Código Orgânico de Organização Territorial (COOTAD)¹¹ e no Código Orgânico de Planejamento e Finanças Públicas (COPFP).¹² Com o propósito de complementar de maneira adequada o marco normativo estabelecido, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Habitação (MIDUVI) e a Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SENPLADES) iniciaram em 2011 o processo de construção de uma lei urbanística nacional que, em sintonia com o já estabelecido na legislação vigente, permita aos municípios contar com ferramentas de planejamento e gestão adequadas ao manejo e regulamentação fundiária de suas jurisdições territoriais.

Depois de um longo e complexo processo participativo e interinstitucional, em 2014 a Comissão de Governos Autônomos Descentralizados da Assembleia Nacional, com o apoio da Comunidade Europeia, junta-se a este esforço e, em julho de 2016, é finalmente aprovada em segundo debate e promulgada a Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo (LOOTUS)¹³. Com isto, o Equador se incorpora aos múltiplos processos de reforma urbana que estão ocorrendo em toda a região da América Latina, com destaque para os casos da Colômbia e sua Lei 388 de Ordenamento Territorial de 1997 e do Brasil, com o Estatuto da Cidade aprovado em 2001.¹⁴

6 Números do Sistema de Informações Municipais de 2012. Elaborado pelo MIDUVI.

7 Idem.

8 Banco del Estado, números do período 2009-2012 de uma amostra tomada em cantões com população igual ou superior a 20 mil habitantes, exceto Quito, Guayaquil e Cuenca. Projetava-se para 2012 a recuperação de USD 243.622.744,00, mas foram arrecadados efetivamente apenas USD 24.354.904,00.

9 Pesquisa realizada pelo MIDUVI em outubro de 2011 com 347 técnicos de 102 municípios que participaram de oficinas sobre ferramentas de planejamento urbanístico e gestão do solo.

10 Compreendem os níveis do Governo Central e dos Governos Autônomos Descentralizados (GAD) de Região, Província, Cantão (Município) e Junta Paroquial.

11 Expedido e/ou aprovado em 11 de agosto de 2010, modificado em maio de 2014.

12 Aprovado em 14 de outubro de 2010. Registro Oficial núm. 306. <http://www.administracionpublica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Código-Orgánico-de-Planificación-y-Finanzas-Públicas.pdf>

13 Registro Oficial núm. 790, 5 de julho de 2016.

14 Cabe ressaltar o apoio que este processo recebeu de especialistas colombianos e brasileiros, com a ajuda da ONU-Habitat e do Lincoln Institute of Land Policy, entre outros.

PARTE II: CONCEPÇÃO DA LEI

A REFORMA CONSTITUCIONAL E OS DIREITOS DE CIDADANIA SOBRE O HABITAT URBANO E A MORADIA

O debate a respeito de uma futura legislação urbana respondeu, antes de tudo, à responsabilidade do Estado na concretização dos direitos individuais e coletivos garantidos pela Constituição de 2008, especificamente aqueles relacionados ao direito ao habitat urbano, à moradia e à cidade. Especificamente, a Constituição de 2008 garante o acesso ao espaço público¹⁵, a um habitat seguro e salutar e a uma moradia adequada e digna¹⁶, assim como o acesso a bens e serviços públicos e privados de qualidade¹⁷. Faz também referência explícita ao exercício do direito à cidade “baseado na gestão democrática da mesma, na função social e ambiental da propriedade e da cidade e no exercício pleno da cidadania”¹⁸. A propositura do direito à cidade tem sua origem em propostas apresentadas desde os anos 1990 pela sociedade civil, entre outros, através da Coalizão Internacional do Habitat (HIC – Habitat International Coalition), e este foi reconhecido pela Nova Agenda Urbana aprovada em 2016 na Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).¹⁹

A Constituição garante o direito à propriedade em todas as suas formas, porém subordina este direito a sua função e responsabilidade social e ambiental²⁰, e proíbe explicitamente a obtenção de benefícios a partir de práticas especulativas sobre o uso do solo, especialmente pela mudança de uso, de rural para urbano ou de público para privado.²¹ Os direitos de cidadania sobre o solo, o habitat e a moradia inserem-se em objetivos superiores também determinados na Constituição, tais como a erradicação da pobreza, o desenvolvimento sustentável e a redistribuição equitativa dos recursos e da riqueza²².

A partir disto, o COOTAD espera fortalecer o processo de autonomia e descentralização do Estado mediante a determinação das competências exclusivas e concorrentes entre os diferentes níveis de governo, e regular de maneira geral os processos de planejamento territorial e do desenvolvimento nas circunscrições territoriais²³. Por sua vez, o COPFP articula os processos de planejamento financeiro com o ordenamento territorial, condicionando o pagamento das transferências financeiras do governo central para os Governos Autônomos Descentralizados (GAD) à obrigatoriedade de planos de desenvolvimento e ordenamento territorial. Adicionalmente, estabelece a obrigação de determinar mecanismos de distribuição de ônus e benefícios, bem como de captação de mais-valia. Entretanto, tanto o COOTAD como o COPFP não conseguem desenvolver e implementar estes princípios constitucionais, o que tornou evidente a necessidade de contar com um marco normativo específico que permita estabelecer mecanismos e ferramentas para a determinação dos direitos e deveres dos proprietários do solo, a fim de garantir o bem comum.

DIREÇÃO NACIONAL E COMPETÊNCIAS LOCAIS

Um aspecto que marcou o debate sobre a legislação urbanística é a atribuição das competências de diretoria, regulação, gestão e controle entre os diferentes níveis de governo, em termos de habitat e de moradia. A Constituição atribui competências relativas à elaboração e implementação de políticas públicas no âmbito da moradia e do habitat a todos os níveis de governo, e estabelece como dever principal do Estado fortalecer a autonomia dos governos autônomos descentralizados²⁴, que, segundo

15 Constituição da República, artigo 23.

16 Constituição da República, artigos 30, 375.

17 Constituição da República, artigos 66.2, 66.25.

18 Constituição da República, artigos 31, 321.

19 Nova Agenda Urbana, objetivo núm. 11. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>

20 Constituição da República, artigos 66.26, 321.

21 Constituição da República, artigos 83.7, 83.9, 85.2, 376.

22 Constituição da República, artigos 3.5, 3.6, 276.6, 409.

23 COOTAD, artigos 4, 54, 84.

24 Constituição da República, artigo 3.6.

o COOTAD, inclui autonomia financeira, política e administrativa²⁵. Ao mesmo tempo, a Carta Magna esclarece que o exercício desta autonomia não excluirá a ação dos organismos nacionais de controle no uso de seus poderes constitucionais e legais, nem o exercício concorrente entre os diferentes níveis de governo.²⁶

Em virtude disso, a Constituição estabelece que corresponde aos Ministros de Estado exercer a diretoria²⁷ das políticas públicas da área sob seu encargo e expedir os acordos e resoluções administrativas que sua gestão exigir, e além disso atribui ao Estado Central as competências exclusivas sobre o planejamento nacional e sobre as políticas habitacionais, entre outras²⁸. Neste contexto, a direção do habitat e da moradia fica claramente atribuída ao ministério responsável, ficando determinado que este ditará as políticas nacionais para assegurar o acesso universal a um habitat seguro e salutar e a uma moradia digna; do mesmo modo os ministérios correspondentes planejarão em escala nacional a incidência territorial dos setores privativos e dos setores estratégicos²⁹, identificarão e regularão as áreas patrimoniais e as zonas de desenvolvimento econômico especial. Adicionalmente, a Constituição determina que o exercício dos direitos e garantias constitucionais e a organização, competências, poderes e funcionamento dos governos autônomos descentralizados serão regulados por leis orgânicas.³⁰ Em consonância, são também estabelecidos mecanismos para a supervisão e sanção de serviços relacionados aos direitos de cidadania.³¹

Cabe ressaltar que, em termos de habitat e de habitação, a atribuição de competências exclusivas e concorrentes gera uma situação complexa. Por um lado, o ordenamento territorial, a geração de informação relacionada ao território, incluindo as informações cadastrais, bem como a implementação de políticas, planos e programas de habitat e de acesso universal à habitação são competências concorrentes exercidas por todos os níveis de governo.³² Por outro lado, e isto é importante ressaltar, é competência exclusiva do nível municipal ou metropolitano regulamentar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano e rural³³. Com esta competência de gerar e aplicar a normativa urbanística, incluindo a gestão do solo, os governos locais dispõem de uma competência de caráter estratégico e um papel predominante para a implementação de quaisquer políticas relativas a habitat e habitação.

Fica evidente, então, que a diretoria exercida pelo governo nacional, de um lado, e a autonomia dos governos autônomos descentralizados, de outro, são concebidas na Constituição como funções complementares, razão pela qual o COOTAD estabelece princípios para o exercício das respectivas competências: coordenação, corresponsabilidade, subsidiariedade e complementaridade³⁴. Estes princípios estabelecem uma responsabilidade compartilhada entre níveis de governo quanto ao exercício dos direitos, o bem-estar e o desenvolvimento das diferentes circunscrições territoriais, e uma atuação articulada no marco das competências exclusivas e concorrentes. A gestão das políticas públicas deve ser privilégio dos níveis de governo mais próximos da população, mas admite-se o

25 COOTAD, artigo 5.

26 Idem, Constituição da República, artigo 260.

27 Entendida como a capacidade de emitir políticas públicas que orientam as ações para a realização dos objetivos e metas de desenvolvimento, bem como para definir sistemas, áreas e projetos estratégicos de interesse público em função de sua importância econômica, social, política ou ambiental.

28 Constituição da República, artigos 154, 261.4, 261.6.

29 Ver COOTAD, artigos 110, 111, 112. Setores privativos são setores de natureza estratégica de alcance nacional; todas as competências e poderes correspondem exclusivamente ao governo central e não são descentralizáveis (defesa nacional, proteção interna e ordem pública, as relações internacionais e as políticas econômica, tributária, aduaneira, tarifária, fiscal e monetária, de comércio exterior e de endividamento externo). Setores estratégicos são setores de decisiva influência econômica, social, política ou ambiental (a geração de energia em todas as suas formas, as telecomunicações, os recursos naturais não renováveis, o refino e transporte de hidrocarbonetos, a biodiversidade e o patrimônio genético, o espectro radioelétrico, a água e todos os demais que a Lei determinar). Os poderes de diretoria e a definição do modelo de gestão de cada setor estratégico correspondem exclusivamente ao governo central; o exercício dos demais poderes e competências poderá ser concorrente nos diferentes níveis de governo. Setores comuns são todos os demais setores sob responsabilidade do Estado, suscetíveis a maior ou menor nível de descentralização e desconcentração.

30 Constituição da República, artigos 133, 132.1, 132.3, 132.6.

31 Constituição da República, artigos 213, 132.2. COOTAD, artigo 5.

32 Constituição da República, artigos 375, 260, 415. COOTAD, artigos 116, 147, 295-299, 466, 467. Ver também o Código Orgânico de Planejamento e Finanças Públicas-COPYFP, expedido e/ou aprovado em outubro de 2010, artigo 10.

33 Constituição da República, artigos 241, 264.1, 264.2, 266, 376. COOTAD, artigos 4, 54, 84, 55, 5, 458, 60.

34 COOTAD, artigo 3 c-e.

exercício suplementar e temporário de tais competências por parte de outro nível de governo no caso de deficiências, omissão, desastres naturais ou de paralisações comprovadas na gestão.

OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DIRETORES DA LEGISLAÇÃO URBANA

A partir da realidade urbana do país, das precariedades e tensões resumidas no início deste artigo, e com base no exigente panorama político-administrativo em termos de direitos, autonomia, competências relativas ao desenvolvimento urbano, a legislação urbanística refletida na LOOTUS busca deixar à disposição do país um marco regulatório que atenda aos seguintes objetivos:

- Desenvolver os direitos constitucionais relativos ao desenvolvimento urbano, ao habitat e à habitação;
- Gerar diretrizes de desenvolvimento urbano que promovam um uso eficiente, equitativo, racional, equilibrado e sustentável do solo urbano e rural;
- Obter uma homologação técnica em nível nacional dos termos relativos ao planejamento urbanístico e à gestão do solo;
- Oferecer aos municípios os mecanismos técnicos e jurídicos necessários para o exercício de suas competências relativas ao uso e gestão do solo;
- Estabelecer parâmetros de qualidade urbana com respeito ao espaço público, à infraestrutura e aos equipamentos;
- Facilitar aos municípios o acesso ao solo necessário para a provisão de espaços públicos, infraestrutura, equipamentos e habitação de interesse social;
- Estabelecer mecanismos que dificultem a especulação imobiliária e permitam a redistribuição das mais-valias do solo no desenvolvimento urbano das regiões menos favorecidas da cidade;
- Promover a coordenação e cooperação entre as entidades públicas, o setor privado, as organizações sociais e os cidadãos nos diferentes processos de desenvolvimento urbano;
- Facilitar o acesso público a uma informação urbanística e cadastral padronizada em nível nacional;
- Propiciar o cumprimento do planejamento urbanístico definido pelos GAD municipais e metropolitanos.

Com isto, a LOOTUS estabelece os princípios diretores para o desenvolvimento urbano, o planejamento urbanístico e a gestão territorial, tais como: a sustentabilidade, a equidade territorial, a coerência com as realidades de cada território e a consonância entre os níveis autônomos descentralizados de governo.

ESTRUTURA DA LEI

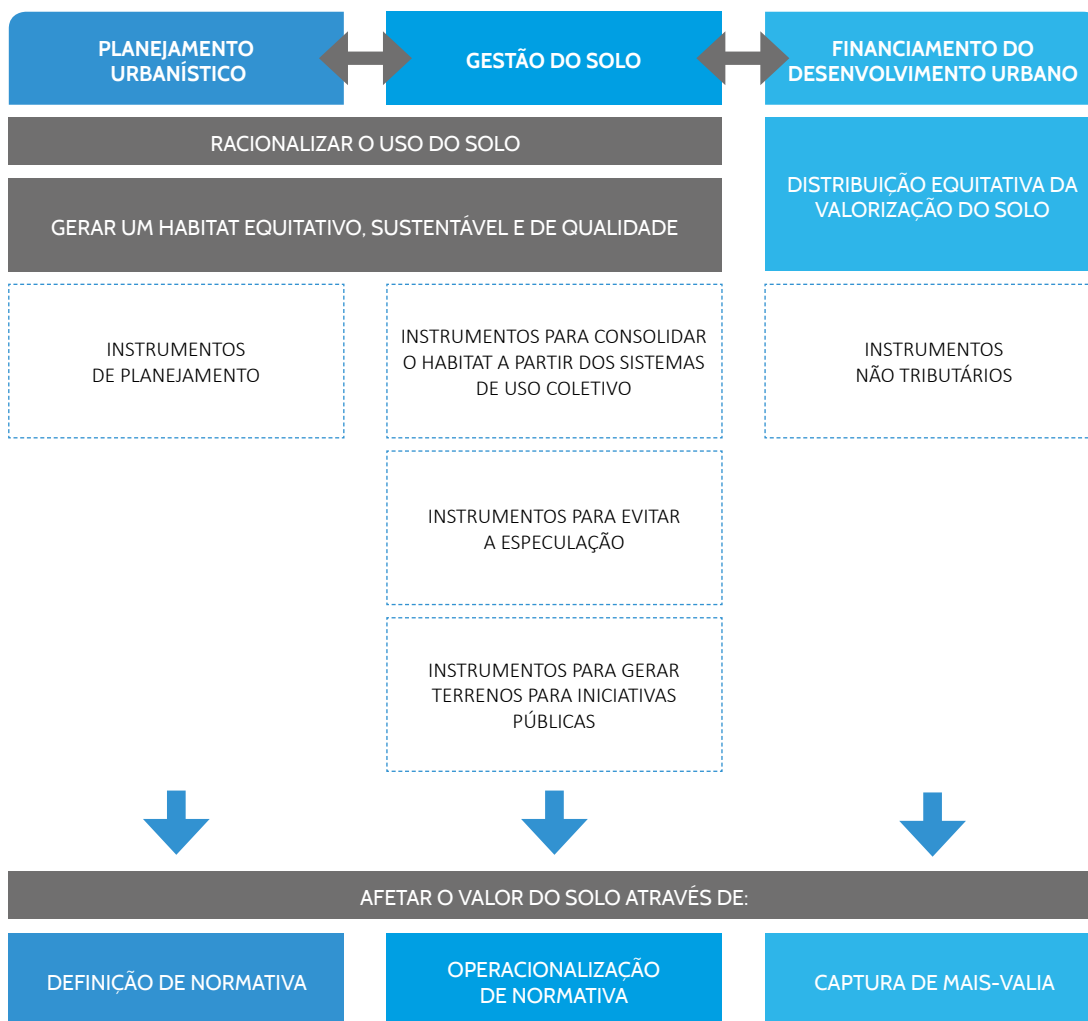
A LOOTUS contempla três elementos e estabelece sua implementação complementar e interdependente:

1. O planejamento urbanístico, realizado através da classificação do solo urbano e rural, da alocação de tratamentos urbanísticos ou estratégias de intervenção e da determinação do uso e da edificabilidade;
2. A gestão do solo por meio de instrumentos que modificam a estrutura predial evita a especulação com o solo e viabilizam o acesso ao solo para iniciativas públicas (infraestrutura, equipamentos, habitação de interesse social);
3. O financiamento do desenvolvimento urbano através de instrumentos tributários e não tributários que possibilitam devolver à sociedade a valorização do solo não gerada pela ação de seus proprietários (execução de obras, emissão de normativa urbanística, desenvolvimento urbano em geral).

Os dois primeiros elementos objetivam racionalizar o uso do solo como condicionante para a configuração de um habitat urbano equitativo, sustentável e de qualidade, pelo estabelecimento de

uma normativa urbanística para o uso e ocupação do solo e de sua aplicação através de instrumentos que permitam a distribuição equitativa dos ônus e benefícios resultantes do desenvolvimento urbano, evitem a especulação com o solo e viabilizem o acesso ao solo para as iniciativas públicas, sejam elas obras de infraestrutura e equipamentos ou projetos de habitação de interesse social. O terceiro elemento aponta para a criação de mecanismos de distribuição de ônus e benefícios ou de captura da valorização fundiária que não seja decorrente do investimento privado no terreno correspondente.

Gráfico 1: Elementos da legislação urbana



A LOOTUS concebe o desenvolvimento urbano como um processo que deve ser pensado, regulado e executado a partir dos sistemas públicos de suporte, ou seja, vias, transporte público, espaço público, áreas verdes, redes e serviços básicos, equipamentos públicos. A medida na qual o habitat urbano atual e futuro é inclusivo e sustentável depende essencialmente da cobertura e funcionamento destes sistemas de uso coletivo. Portanto, a LOOTUS enfatiza em primeiro lugar os riscos e a mudança climática na previsão de redes e centrais de abastecimento de água e energia, transporte e gestão de resíduos sólidos. Com respeito à determinação de normas de uso e ocupação do solo, a LOOTUS

estabelece categorias diferentes de tratamentos urbanísticos que atendem a objetivos urbanísticos específicos, como, por exemplo, a criação de novas centralidades ou a consolidação, renovação urbana ou redesenvolvimento de bairros e setores. Uma vez que a atuação do Estado sobre o solo urbano – seja através de obras públicas ou da regulamentação do seu uso e ocupação – incrementa o valor dos terrenos, os tratamentos urbanísticos incluem, de forma diferenciada, a aplicação de mecanismos para a distribuição equitativa dos benefícios ou captura da valorização fundiária não decorrente do investimento privado no terreno, cumprindo assim os requerimentos do marco legal vigente. Com isto, a LOOTUS atende ao conceito do solo urbano como suporte físico onde se materializam as decisões e estratégias territoriais, e concebe, em consequência, a regulação do mercado fundiário através da normativa urbanística e de gestão do solo como elemento central do processo de geração e distribuição da riqueza urbana.

Cabe ressaltar que a LOOTUS limita-se a definir princípios e instrumentos e inseri-los em um sistema funcional de planejamento e gestão urbana claramente hierarquizado, articulado e coerente, transferindo a definição dos detalhes para a regulamentação complementar. Adicionalmente, os legisladores foram cautelosos quanto à aplicação obrigatória de certos instrumentos, tendo em vista que a realidade urbana não é a mesma em todo o país. Nossas cidades têm diferenças morfológicas, sociais, econômicas e culturais. A dinâmica dos processos de urbanização tampouco é igual em todos os municípios do país. Desta forma, a LOOTUS deixa à disposição dos governos municipais e metropolitanos uma ampla gama de instrumentos que podem ser aplicados com maior ou menor grau de complexidade, de acordo com exigências e capacidades locais. E ao fazê-lo, traz claras exigências que têm o objetivo de afastar ameaças à vida ou à integridade física dos cidadãos e de assegurar a equidade e sustentabilidade do desenvolvimento urbano.

INSTRUMENTOS

Evidentemente, o desenvolvimento urbano é um componente intrínseco do ordenamento territorial, por isso é indispensável ancorar o planejamento e a gestão urbanística no sistema nacional de planejamento. De acordo com o marco legal nacional vigente, o ordenamento territorial em todos os níveis de governo é concebido como um mecanismo que permite articular os objetivos de desenvolvimento com um modelo territorial que oriente a formulação e aplicação de políticas, programas e investimentos públicos em função dos impactos esperados.

Em nível cantonal e distrital, esta noção do ordenamento territorial como instrumento para implementação de uma política pública é ampliada pela competência do governo local de regular o uso e a gestão do solo, isto é, determinar as condições normativas tanto para a atuação pública como privada sobre o solo. Esta dimensão da gestão pública sobre o território, própria e específica do nível cantonal, incorpora múltiplas potencialidades e deve responder a diversas demandas:

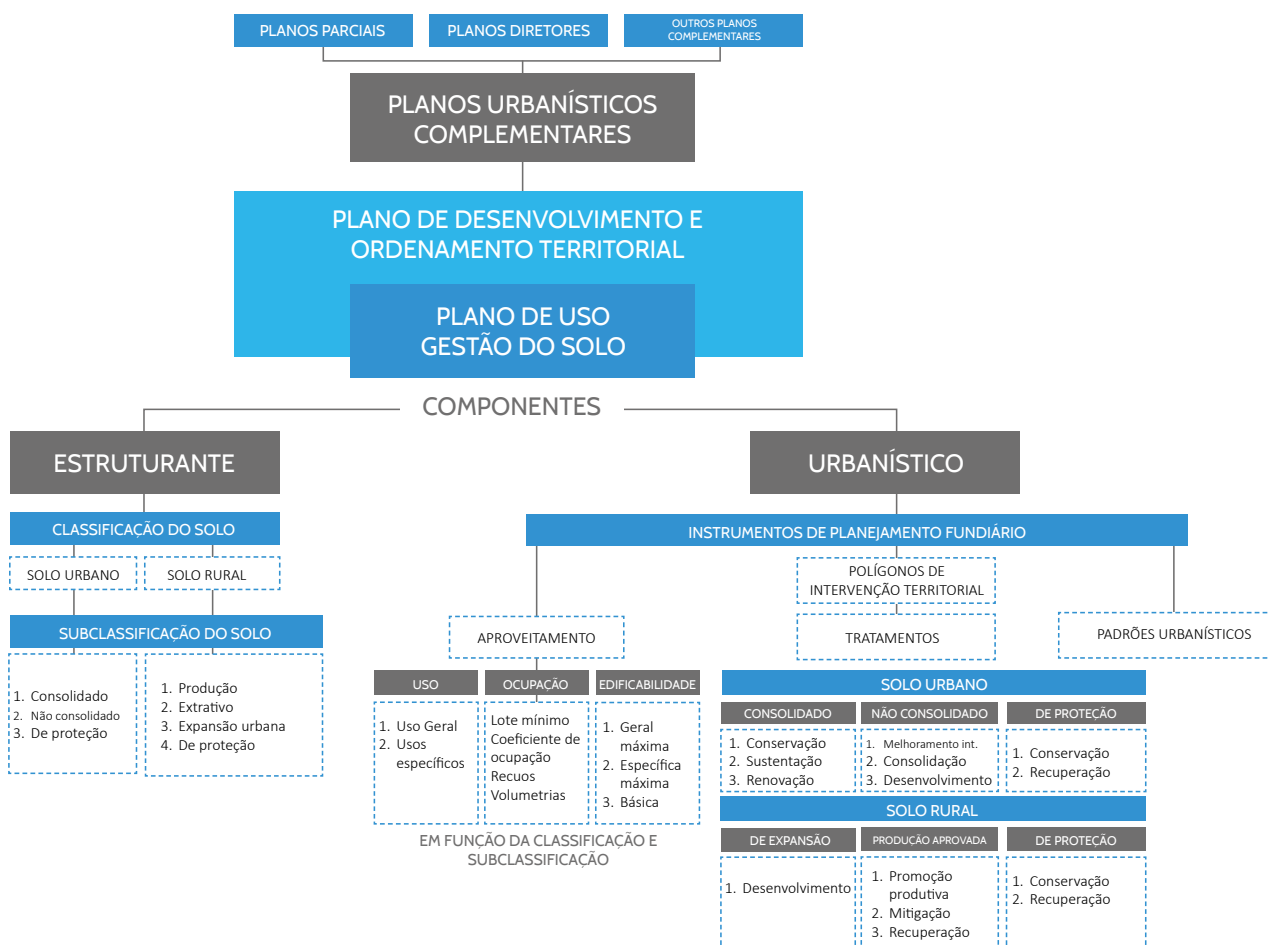
- Assegurar a racionalidade das intervenções no território por parte de outros níveis de governo, em função do modelo territorial escolhido;
- Traduzir os objetivos de desenvolvimento na normativa urbanística, definindo o grau e tipo de aproveitamento do solo, e afetar – ao desenvolver-se isto dentro de um contexto de economia de mercado – a renda proporcionada pela terra;
- Determinar as modalidades e mecanismos para implementar a normativa e assegurar o financiamento do desenvolvimento urbano.

Em reconhecimento à importância do uso e gestão do solo, incorpora-se em nível municipal e metropolitano um componente adicional ao plano de desenvolvimento e ordenamento territorial (PDOT) – que contenha as determinações específicas relativas ao uso e gestão do solo e que possa diferenciar o PDOT cantonal dos PDOT de outros níveis de governo – completando os elementos normativos que a legislação, até a edição do COOTAD, não contemplava nem regulamentava de maneira explícita.

Este Plano de Uso e Gestão do Solo deve desenvolver os elementos essenciais do modelo

territorial, principalmente a classificação do solo em urbano e rural, áreas protegidas e de risco, as redes e infraestrutura principais (transporte, comunicação, equipamentos, água e energia), bem como as diretrizes para a aplicação de instrumentos complementares de planejamento urbanístico e de instrumentos de gestão do solo, com previsão de longo prazo que não dependa dos tempos políticos. Adicionalmente, ele deve conter a normativa urbanística geral para as áreas consideradas morfotipologicamente homogêneas, quantificar as áreas territoriais destinadas a equipamentos, infraestrutura e espaços públicos, determinar os espaços necessários para a habitação de interesse social em função da demanda existente e projetada e identificar as zonas de regularização prioritária, assim como toda a norma urbanística de uso e ocupação do solo e de edificabilidade.

Gráfico 2: Instrumentos para o planejamento do uso e gestão do solo



Estas determinações gerais do PDOT e seu elemento de uso e gestão do solo poderão, segundo a necessidade dos cantões, ser detalhadas por meio de planos urbanísticos complementares, como planos parciais ou planos setoriais mestres.

Os planos parciais deveriam ter como objetivo a regulamentação urbanística e de gestão do solo detalhada para os polígonos de intervenção territorial em áreas urbanas e áreas rurais de expansão urbana, e determinar o ordenamento urbanístico específico e as intervenções orientadas para melhorias do espaço público, provisão de infraestrutura e equipamentos, projetos de habitação de interesse social e regularização de assentamentos humanos consolidados.

CAPTURA DA VALORIZAÇÃO ECONÔMICA

Como foi indicado anteriormente, a legislação urbana contém regulamentos relacionados à gestão do solo e ao financiamento do desenvolvimento urbano sob um enfoque de equidade e de redistribuição da riqueza. A gestão do solo é concebida como a ação administrativa – sempre subordinada ao planejamento urbanístico – que permite o aproveitamento das potencialidades do solo de forma sustentada e sustentável, de acordo com o princípio da distribuição equitativa dos ônus e dos benefícios decorrentes do desenvolvimento urbano.

Na formação do valor do solo incidem a acessibilidade, a localização, as externalidades urbanísticas e a hierarquização social do espaço urbano. Cabe ressaltar que o “bem solo” não se comporta economicamente de forma similar a outras mercadorias: não obedece unicamente à relação entre oferta e demanda. A oferta de solo depende da quantidade qualificada, da quantidade retida e da intensidade de uso existente; e geralmente tais características resultam em uma oferta de solo relativamente escassa e inelástica. Por sua vez, a demanda não é direta, mas derivada do uso que se pode dar à terra, e está fortemente vinculada à demanda de produtos imobiliários finais, além de ser subordinada às interferências do ciclo imobiliário que atravessa.³⁵ Por isso, o valor do solo é calculado de forma residual.³⁶ O preço que se paga por um bem imóvel é o máximo que o interessado está disposto a pagar, por isso, teoricamente, um ônus ou imposto deve ser assumido de forma inerente pelo proprietário da terra.³⁷ Estas características do mercado fundiário e da configuração dos preços dos terrenos fazem com que os ônus que se impõem sejam assumidos pelo proprietário do terreno, e não pelo construtor ou pelo cliente final.

A mais-valia é admitida como sendo a valorização de um bem imóvel que não seja devida a investimentos de trabalho ou de capital realizados por seu proprietário ou usuário. Assim entendida, a mais-valia é produto da atuação pública sobre o território (obras, normas) e do desenvolvimento urbano em geral. Neste sentido, a apropriação total deste incremento de valor pelo ente particular é considerada uma apropriação não justificada. De acordo com o exposto aqui, a mais-valia é produto da atuação pública sobre o território (obras, normas) e do desenvolvimento urbano em geral. Isto permite distinguir, dentre os itens que se seguem, as origens da mais-valia:

- A transformação de áreas rurais em urbanas;
- O estabelecimento ou alteração das especificações de uso do solo e a autorização de um índice maior de aproveitamento do mesmo;
- A realização de obras públicas que reflitam na elevação do valor dos imóveis;
- O desenvolvimento urbano em geral, como resultado das condições macroeconômicas da sociedade, e também pelo crescimento da população e consequente aumento na demanda por espaços construídos.

A captura da mais-valia não deve ser confundida com o pagamento de um imposto como o predial urbano³⁸, dada a natureza de sua origem e uma vez que este imposto representa uma cobrança constante feita a terceiros para financiar a administração da cidade e do território na manutenção dos sistemas públicos de suporte (vias, transporte, serviços básicos, espaços públicos, etc.). A participação

35 O mercado fundiário se caracteriza por sua natureza imperfeita devido às características deste tipo de bem em comparação com outros bens comercializados no mercado: o solo não é um bem reproduzível, não tem um custo de produção – ainda que tenha um custo de apropriação –, não é um bem perecível e pode ser deixado fora do mercado na expectativa da obtenção de um benefício econômico.

36 O incorporador calcula quanto custa construir um empreendimento habitacional, a infraestrutura associada, o lucro da atividade, etc., e o valor que sobra é o que pode ser destinado para a compra do terreno. Em outras palavras, o método residual consiste em um cálculo inverso a partir do valor de mercado dos produtos imobiliários, determinado em função do melhor e maior uso do solo, do qual se subtraem os custos de construção, as despesas com promoção, os impostos e a remuneração do capital investido. O restante seria o valor máximo (preço de mercado) a ser oferecido por determinado lote. O preço do solo urbano aparece então como a expressão capitalizada da renda da terra.

37 Um estudo realizado pelo economista Oscar Borrero para a cidade de Bogotá, Colômbia, demonstra que os ônus impostos ao solo incorreram na baixa nos preços dos bens imóveis, principalmente nos estratos médios e baixos. Isto não foi verificado nos estratos muito altos, porque este tipo de interessado assumia qualquer aumento da carga tributária; porém, nestes casos captava-se mais-valia para a sociedade, que de outra forma ficaria apenas em poder de particulares.

38 N.B.: Refere-se ao desenho atual do imposto predial urbano.

na valorização do solo (pela captura da mais-valia), por outro lado, é a participação da sociedade em um benefício concedido a um particular sem que ele tenha realizado um aporte ou investimento específico. Portanto, o pagamento – total ou parcial – da mais-valia é independente das obrigações tributárias do contribuinte que derivam do fato dele fazer parte da cidade.

Atualmente no Equador, o termo mais-valia está relacionado a qualquer aumento de valor que a terra receba, seja de origem pública ou privada, e isto explica em parte os altos níveis de resistência a métodos de captura desta valorização, como o proposto na Lei Orgânica para Evitar a Especulação sobre o Valor das Terras e Fixação de Tributos de 2016³⁹, a mesma que reforma o já existente imposto sobre a valorização cobrado nas transferências de domínio.

A LOOTUS estabelece com clareza as propostas fundamentais associadas à captura da mais-valia através de instrumentos regulatórios, como a outorga onerosa do direito de construir, a divulgação do projeto⁴⁰, o desenvolvimento prioritário⁴¹ ou a cessão de um percentual obrigatório do terreno para habitação de interesse social. Propõe que os direitos de edificabilidade e de uso de um bem imóvel, mais além do que um direito básico, não são intrínsecos à propriedade do solo. Eles são outorgados pelo poder público com base em critérios determinados em função do desenvolvimento urbano e do bem comum, e a mera expectativa dos proprietários quanto à edificabilidade do terreno não gera direitos.⁴² A partir desta abordagem pode-se entender o princípio da outorga onerosa dos direitos de uso e de construir como um direito que tem sido historicamente concedido gratuitamente, e que deve agora gerar uma contrapartida econômica. A LOOTUS, diferentemente de outros instrumentos normativos, enfatiza os mecanismos urbanísticos, não tributários, de captura de mais-valia, a fim de garantir que eles não somente cumpram objetivos de financiamento como também representem ferramentas de gestão para alcançar os objetivos territoriais.

Diferentes preocupações e expectativas estão associadas à captura da mais-valia, como a redistribuição da riqueza gerada no âmbito do mercado imobiliário, especialmente quando esta riqueza tem origem na atuação do poder público, ou a configuração de áreas territoriais e cidades mais equitativas, sustentáveis e funcionais, onde o uso e ocupação do solo satisfaçam as necessidades do bem comum. De forma adicional, espera-se mobilizar novas fontes de financiamento para o desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, a fim de recuperar o investimento público em infraestrutura, gerar recursos e terras para a habitação de interesse social e equipamentos públicos, e também para melhorar o esforço fiscal dos governos autônomos descentralizados.

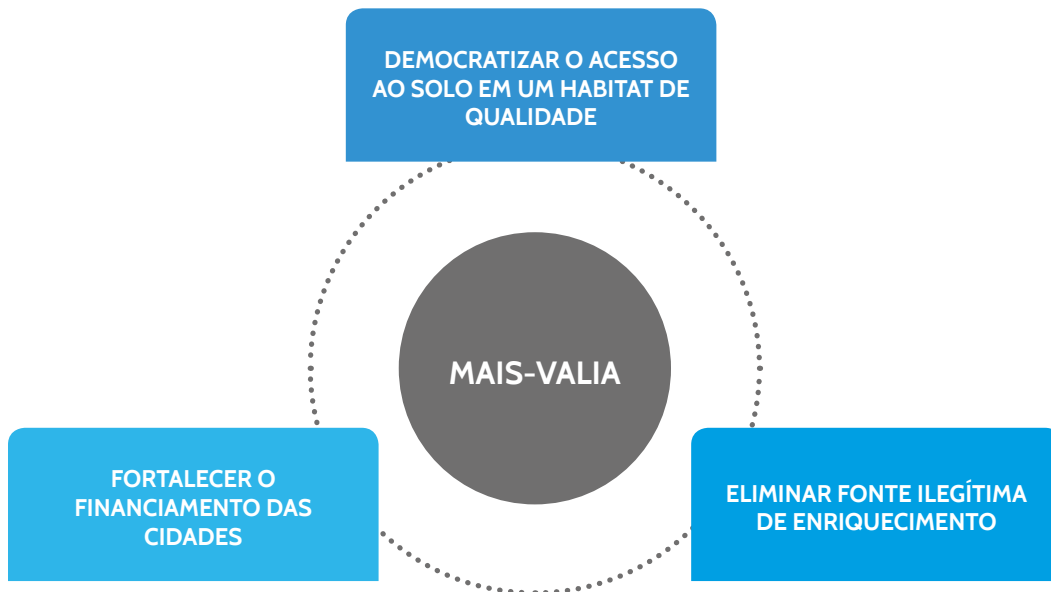
39 R.O. 913, Sétimo Suplemento, de 30-12-2016. <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/295-ley-evitar-espec-tierras-ejecutivo-01-12-2016/ro-ley-evitar-espec-tierras-ro-913-7s-30-12-2016.pdf>

40 Permite congelar o preço dos terrenos em zonas afetadas por obra pública, a fim de evitar o pagamento de um sobrepreço em caso de desapropriação.

41 Instrumento que obriga a incorporação e construção em terrenos selecionados pelo planejamento urbanístico dentro de um prazo definido, a fim de impedir a chamada “engorda de terrenos” – a simples espera pela valorização do imóvel. Está articulado com a alienação compulsória através de leilão em favor de terceiros, no caso de descumprimento do prazo determinado.

42 Princípio da função socioambiental da propriedade.

Gráfico 3: Captura da mais-valia- Objetivos



A LOOTUS regula a aplicação de instrumentos de gestão dirigidos a implementar a aplicação da normativa urbanística com o propósito de consolidar um habitat urbano de qualidade, ambientalmente sustentável, equitativo, produtivo e seguro. Estes instrumentos são concebidos como uma caixa de ferramentas que se coloca à disposição dos governos cantonais e metropolitanos, para serem por eles selecionados e aplicados de acordo com seus objetivos, necessidades e capacidades institucionais.

Para isso, consideram-se várias modalidades:

- Viabilizar a distribuição equitativa dos ônus e dos benefícios do desenvolvimento urbano, no que diz respeito aos custos dos sistemas públicos de suporte, por um lado, e à valorização fundiária gerada pela atuação pública (obras, normativa), por outro. Para isso, deve-se prever a adoção de unidades territoriais de planejamento e gestão com tamanho adequado, e que englobem vários terrenos.
- Interferir na morfologia urbana e na estrutura predial a fim de permitir o uso racional do solo através de diferentes mecanismos que permitam a junção de vários terrenos em um único lote (integração imobiliária), a reconfiguração de vários lotes (reajuste) e a compensação entre terrenos individuais (cooperação entre partícipes).
- Regular o mercado fundiário com o propósito de assegurar uma oferta de terrenos para habitação compatível com a estrutura socioeconômica da demanda; e para isso se considera o direito do Estado à preferência na aquisição de imóveis, o momento da divulgação do projeto como forma de fixar a avaliação dos terrenos necessários à execução de obra pública e evitar o pagamento de sobrepreço no momento da desapropriação, assim como mecanismos para destinar áreas para a habitação de interesse social e evitar a chamada “engorda” – simples espera pela valorização – de terrenos (direito de superfície, bancos de terrenos, incorporação e construção prioritárias, zonas especiais de interesse social).
- Mobilizar novas fontes de financiamento para o desenvolvimento urbano provenientes da valorização fundiária através da captura do incremento do valor do imóvel, seja por meio da outorga onerosa de direitos ou de instrumentos tributários.

- Possibilitar a regularização dos assentamentos consolidados e sua incorporação à estrutura urbana, e conseguir terrenos acessíveis para a habitação de interesse social por meio da cessão obrigatória de um percentual da área correspondente ao uso residencial em projetos específicos, sobretudo em áreas de expansão urbana.

REGIME INSTITUCIONAL – MECANISMOS DE CONTROLE E SANÇÃO

A LOOTUS inclui a criação de um regime e uma institucionalidade própria de regulação, controle e sanção. O objetivo central é estabelecer mecanismos que permitam reivindicar a implementação de uma legislação urbana por parte das diferentes instâncias governamentais competentes, a fim de tornar efetivos os direitos de cidadania consagrados na Constituição com respeito a um habitat seguro e de qualidade e a uma moradia digna.

Basicamente, o regime institucional consiste de um Conselho Técnico de Uso e Gestão do Solo e uma Superintendência de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo. O Conselho Técnico emitirá a regulamentação complementar da lei e terá a competência para assessorar, por meio de sua Secretaria Técnica, os Governos Autônomos Descentralizados municipais e metropolitanos a respeito da aplicação desta Lei e da normativa técnica que emitir. Com isto se pretende consolidar o marco normativo geral, dentro do qual os municípios exercerão suas competências de planejamento e controle do uso do solo. Entende-se que este será um processo contínuo de elaboração de normas que – respeitando as competências municipais – requer uma retroalimentação continuada entre o governo central e os governos locais, além de assistência técnica e processos de monitoramento dos avanços e dos resultados da aplicação da lei na prática. O Conselho Técnico de Uso e Gestão do Solo é formado por representantes do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Habitação, da Secretaria Nacional de Planejamento do Desenvolvimento e dos Governos Autônomos Descentralizados municipais ou metropolitanos, e poderá convocar também delegados de entidades públicas e privadas.

Por sua vez, a Superintendência de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo atua como entidade técnica de vigilância e controle, com capacidade sancionatória, de todos os processos de implementação da legislação nacional relativa ao planejamento do desenvolvimento e ordenamento territorial, e também ao planejamento urbanístico e uso e gestão do solo urbano e rural. De acordo com as competências estabelecidas na Constituição e no COOTAD, isto implica a atuação administrativa tanto por parte dos Governos Autônomos Descentralizados provinciais, cantonais, metropolitanos e paroquiais como do Governo Central. Cabe ressaltar que a LOOTUS define como infrações graves, para as quais prevê penas máximas, as ações públicas que não respondam adequadamente às exigências relacionadas ao gerenciamento de riscos, à proteção de bens patrimoniais e à transformação do solo rural em solo urbano ou área rural de expansão urbana. A criação de um ente regulatório com capacidade de controle e sanção provocou uma resistência considerável, principalmente por parte de alguns governos municipais e advogados constitucionalistas, que consideram que este regime institucional e os mecanismos de controle e sanção interferem na autonomia dos governos subnacionais.

PARTE III: PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI

Um marco normativo apropriado, fundamentado na concretização dos direitos relativos à qualidade de vida urbana reconhecidos em nível internacional e na Constituição – em um modelo de desenvolvimento justo, equitativo e pensado para todos – é fundamental para guiar este desenvolvimento na direção de uma qualidade de vida urbana para todos, e não apenas para aqueles que podem pagar por ela. Neste sentido, o controle do mercado imobiliário especulativo, por meio de mecanismos urbanísticos e impositivos, fundamentado em uma legislação que fortaleça e apoie as ações públicas em busca do bem-estar comum, é um dos mecanismos mais promissores, com experiências muito interessantes em todo o mundo.

Um dos principais problemas que a LOOTUS busca resolver é a pouca articulação real entre as políticas públicas urbanísticas nacionais – as mesmas que, aliás, se encontram em processo de construção – e a aplicação de políticas e ações locais. Um dos maiores desafios é a superação do vazio

legal gerado pelo COOTAD ao estabelecer instrumentos de desenvolvimento e ordenamento territorial, que são aplicados em escalas muito grandes e não permitem uma real articulação de tais instrumentos com o planejamento do uso e ocupação do solo, especialmente do solo urbano dos municípios. Por outro lado, tem havido um esforço importante por parte da SENPLADES em desenvolver instrumentos de planejamento territorial em escala nacional, especificamente a Estratégia Territorial Nacional, e em apoiar os GAD municipais e distritais na consolidação de seus planos de desenvolvimento e ordenamento territorial. Entretanto, resta ainda resolver a consolidação dos grandes objetivos territoriais nacionais para refleti-los no planejamento local, isto é, a articulação adequada entre políticas e objetivos das diferentes escalas territoriais.

Tem sido muito importante entender as limitações do modelo vigente dos Planos de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial. Isto se mostrou muito evidente depois do terremoto de abril de 2016, quando os planos cantonais de ordenamento territorial de nada serviram para orientar o processo de reconstrução, principalmente devido à escala para a qual foram formulados. O objetivo do processo de implementação da nova legislação é concentrar-se no desenvolvimento da segunda parte (faltante) dos PDOT cantonais existentes, que a LOOTUS chama de Plano de Uso e Ocupação do Solo, e que, quando existem, estão muito desatualizados e raramente articulados com a visão de desenvolvimento ou modelo territorial propostos nos PDOT. Neste sentido, o grande esforço feito desde 2010 para construir metodologias de planejamento participativo também se mostra insuficiente, ao manter os objetivos territoriais dos PDOT geralmente no campo das boas intenções.

A coordenação do planejamento entre os distintos níveis de governo tem sido muito difícil, ainda que a Constituição e as leis vigentes prevejam a articulação e correspondência entre os planos. A coordenação entre municípios vizinhos é também muito problemática. Uma das formas pelas quais se tem buscado uma solução é através da unificação dos critérios e terminologias relativas ao planejamento e ordenamento territorial incluídos na LOOTUS e em sua regulamentação (em construção). Adicionalmente, é necessário estabelecer regras e procedimentos que permitam construir um consenso entre os objetivos de desenvolvimento e ordenamento de municípios vizinhos, e mais ainda entre governos locais e níveis superiores de governo. É importante que os níveis de competência estejam muito claros, para não correr o risco de atropelar os processos de autonomia municipal. Mas manter este equilíbrio é um desafio importante, sobretudo quando estão envolvidos os direitos de cidadania relativos a moradia adequada e um habitat urbano seguro. Isto se torna evidente, por exemplo, nos conflitos surgidos no âmbito das intervenções do governo central destinadas a combater o comércio ilegal de terras, regularizar e melhorar bairros marginais, resolver a situação dos assentamentos humanos em zonas de risco e oferecer moradia para os mais necessitados, compensando a inércia e incapacidade dos governos metropolitanos e cantonais correspondentes, que durante muitos anos toleraram essas práticas.

Considerando que o preparo técnico em urbanismo é muito deficiente no país, se existe a expectativa de se contar com instrumentos de planejamento de boa qualidade, é também necessário instituir processos robustos de formação e capacitação em todos os níveis. Cabe aqui ressaltar que não existem no país carreiras específicas em urbanismo, e a formação profissional tem se limitado ao projeto urbano como parte dos cursos de arquitetura. Neste contexto, é indispensável conhecer e avaliar instrumentos, práticas e experiências realizadas em outros países do continente, especialmente na Colômbia e no Brasil. De modo complementar, deveriam ser discutidas modalidades de captura da valorização imobiliária, a ser feita através da otimização de instrumentos tributários como o imposto sobre o uso e a mais-valia, ou a contribuição especial de melhoria. Da mesma forma, deveriam ser também revisados instrumentos tributários como o imposto sobre imóveis não edificados, além do próprio imposto predial, os quais – melhor focalizados e com maior impacto e eficiência – poderiam apoiar significativamente a implementação dos objetivos urbanísticos e redistributivos anteriormente mencionados (racionalizar o uso do solo, combater a especulação).

CONCLUSÕES

A aprovação da primeira lei urbanística nacional significou um desafio muito importante no Equador. Contudo, sem um processo adequado de implementação, seu conteúdo pode se transformar em letra morta. Neste sentido, é necessário enfrentar alguns desafios:

- **No âmbito da regulamentação técnica:** Completar o marco legal com o desenvolvimento da normativa secundária necessária; colocar em funcionamento o Conselho Técnico e estabelecer um regimento que permita seu aproveitamento como espaço de diálogo e retroalimentação para aliar as competências diretoras do nível central com as competências exclusivas dos governos locais e avaliar constantemente os avanços no processo de implementação;
- **No âmbito da governança:** Consolidar, a partir das competências estabelecidas, as ferramentas e procedimentos que permitam articular o planejamento urbano e a gestão do solo com o ordenamento territorial e o planejamento financeiro, assim como incentivar a cooperação entre cantões vizinhos e com outros níveis de governo e promover o planejamento e gestão intersetorial; estabelecer mecanismos transparentes e efetivos que facilitem a resolução de conflitos entre níveis de governo causados por estratégias de desenvolvimento territorial e urbano, contribuam para a construção conjunta de acordos e estabeleçam mecanismos permanentes de acompanhamento;
- **No âmbito do fortalecimento de capacidades:** Reforçar a capacidade técnica e financeira dos municípios através de programas nacionais e locais de assistência técnica, capacitação e formação técnica de funcionários públicos e profissionais da área do planejamento e gestão do solo, incluindo advogados, com o apoio de universidades e organizações sindicais; promover projetos piloto de implementação da lei que sirvam de espaços para experimentar metodologias e ferramentas adaptadas a contextos territoriais específicos; implementar espaços de intercâmbio de experiências, especialmente com países da região e municípios locais que tenham tido experiências positivas na aplicação de instrumentos de gestão do solo.
- **No âmbito do monitoramento e acompanhamento:** Estabelecer sistemas integrais e permanentes de monitoramento dos processos de transformação urbana que permitam o levantamento e o processamento contínuo de dados – divididos por escalas territoriais adequadas – relacionados ao habitat, à moradia e ao mercado fundiário, para dar suporte a uma tomada de decisões políticas com base em informações sólidas, para consolidar o sistema nacional de cadastros e para buscar a articulação com os sistemas de informações territoriais existentes (SIGAD, SIGOV, INEC); envolver ativamente as universidades do país, implementar políticas de Dados Abertos (Open Data) para assegurar a transparência e o controle por parte da sociedade e mobilizar iniciativas a partir da comunidade;
- **No âmbito da participação da sociedade:** Reconhecer e promover espaços de formação e diálogo social que permitam a consulta, a supervisão e a gestão compartilhada dos processos de transformação de nossas cidades e territórios, especialmente quanto à regulação do mercado fundiário e ao combate à especulação; estabelecer espaços de diálogo político com as organizações sociais, empresariais, acadêmicas e comunitárias a fim de avançar na construção de uma visão compartilhada sobre a sociedade, o Estado e a qualidade de vida, monitorar os processos de implementação da lei e os impactos decorrentes, disseminar informações estatísticas, divulgar e mitigar o mais cedo possível os eventuais conflitos, além de mobilizar iniciativas da sociedade civil.

É ainda muito forte na região a ideia de que o mercado imobiliário especulativo não deve ou não pode ser regulado, com uma interpretação equivocada do alcance e das limitações da propriedade privada, ocorrendo inclusive que muitos técnicos dos municípios receiam tomar decisões urbanísticas

para não correrem o risco de «violiar» esta propriedade privada. No Equador, a construção de uma política pública urbanística apenas começou. Talvez uma das coisas mais importantes seja começar por situar o debate sobre temas urbanos no âmbito político entre atores sociais. Aqui, o papel das universidades é crucial, especialmente em um país onde a formação de urbanistas é praticamente inexistente. Desta forma, os mecanismos de decisão e controle formal dos poderes públicos, privados e comunitários que atuam sobre o território, estabelecidos pelo marco legal vigente, deveriam ser complementados por uma sociedade civil sensibilizada, instruída e politicamente madura, capaz de reivindicar os direitos de cidadania, individuais e coletivos, e de contribuir para que eles se tornem efetivos. A aprovação da LOOTUS é apenas o primeiro passo para a construção desta política em nível nacional e local; por isso a superação dos desafios aqui expostos será a chave para se conseguir uma efetiva implementação de seus princípios e a aplicação eficiente das ferramentas cujo objetivo é alcançar o bem comum e o bem-estar urbano, que tanta falta fazem nas cidades do país.

Referências

- Constituição da República do Equador.**
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización-COOTAD, 2016.
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas-COPYFP, 2011.
BORJA, JORDI 2012 **“Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual”** Universitat de Barcelona, Tese de Doutorado, Barcelona.
HARVEY, DAVID 2008 **“The Right to the City” (O Direito à Cidade)**. New Left Review n.53, septiembre-octubre 2008.
HIC. (sf) (a) Derecho a la ciudad. blog. <http://derechoalaciudadhic-al.blogspot.com/> (Visitado em abril de 2010).
LEFEBVRE, HENRI 1968 **“Le Droit à la ville” (O Direito à Cidade)**, EditionsAnthropos, Paris.
MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. 2015. **Informe Nacional do Equador**. Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Habitat III. MIDUVI Fevereiro 2016, Quito, Equador
s/a 2004 **“Carta Mundial del Derecho a la Ciudad”**, Foro Social de las Américas- Quito- Julho 2004, Foro Mundial Urbano - Barcelona- outubro 2004, documento acessível em: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3.
SENPLADES 2013 **“Plan Nacional para el Buen Vivir PNBV 2013-2017”**, www.planificaci3n.gob.ec, Quito.

***O texto representa a opinião pessoal dos autores.**

Barbara Scholz Planejadora urbana e regional, especialista em desenvolvimento territorial inclusivo e sustentável, descentralização, políticas e marcos legais nacionais urbanos, ordenamento territorial, planejamento urbano e gestão do solo de modo participativo. Mais de 20 anos de experiência prática e acadêmica na Alemanha, Equador, Colômbia e Chile. De 2005 a 2015, fez parte da cooperação alemã no Equador e assessorou o Banco del Estado – BEDE (o banco de desenvolvimento do Equador), o Distrito Metropolitano de Quito e o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Habitação (MIDUVI). Atualmente reside em Bonn, na Alemanha, e trabalha para o GIZ assessorando, entre outros, o Ministério Alemão de Desenvolvimento e Cooperação (BMZ) na implementação integrada das agendas internacionais (Agenda 2030, NAU, Acordo do Clima de Paris sobre Mudança Climática), através de um desenvolvimento urbano bem administrado, com ênfase em cidades intermediárias, áreas metropolitanas e interfaces urbano-rurais.

José Morales Professor universitário e arquiteto e urbanista especializado em planejamento urbano, gestão urbana e políticas públicas urbanísticas. Trabalhou desde 2004 no Município de Quito e no Ministério de Desenvolvimento Urbano e Habitação (MIDUVI) na elaboração de políticas e legislação públicas em nível local e nacional. Participou da equipe técnica que desenvolveu a Lei do Solo (LOOTUS) do Equador e da equipe técnica de apoio durante o processo preparatório para a Conferência Habitat III pelo Equador. Atualmente trabalha como Coordenador do Componente Agenda Urbana Nacional para o GIZ em Quito, no Equador.



Capítulo III

Análise comparada dos marcos jurídicos urbanos nacionais

Daniel Todtmann Montandon

QUITO, Equador

DE INÍCIO SURGIRAM VÁRIAS QUESTÕES QUANTO AO MÉTODO DE ANÁLISE: o que deve ser analisado nos marcos jurídicos urbanos nacionais? Como compreender uma lei dessa magnitude sem conhecer o contexto político e institucional em que foram concebidas? Que relação essas leis apresentam com a Constituição Política de cada país? Existem políticas nacionais sobre o tema da política urbana nos países analisados? Caso existam, como as leis se relacionam com essas políticas nacionais?

Com intuito de conferir um enfoque no estudo, foram analisadas somente as leis nacionais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, sem exame das leis setoriais de habitação, transporte urbano, saneamento básico, meio ambiente, riscos e desastres e mudanças climáticas. Para tanto, dividimos o capítulo em duas partes: na primeira parte as 11 leis identificadas no capítulo 1 foram analisadas estritamente quanto aos seus conteúdos, de forma comparada; e na segunda parte foram analisados os estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador desenvolvidos no capítulo 2, considerando o processo de formulação das leis, seus conteúdos e o respectivo processo de implementação. Ou seja, o estudo do contexto em que cada lei foi elaborada foi feito somente para os estudos de caso desenvolvidos, até mesmo porque tais estudos foram elaborados por especialistas de cada país com forte conhecimento sobre o tema. Assim, as 11 leis foram examinadas estritamente quanto ao seu conteúdo.

Na primeira parte desse estudo, foram definidos os seguintes temas que foram objeto de análise comparada:

- **FORMA DE TRATAMENTO DO DIREITO À CIDADE.** O objetivo foi verificar se o direito à cidade foi explicitamente tratado na lei e qual o conceito e a abordagem atribuídos. Embora o estabelecimento de princípios possa resultar no discurso meramente retórico numa lei dessa magnitude, a inserção do tema do direito à cidade é fundamental para analisar em que medida a regulação urbana e as políticas públicas viabilizam o princípio colocado.
- **REGIME JURÍDICO DA PROPRIEDADE.** O intuito foi verificar de que maneira os direitos sobre a propriedade privada, especialmente o direito de construir, estão subordinados às políticas públicas e à regulação urbana no exercício de garantia de direitos sociais, das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade, do interesse público e da função pública do urbanismo.
- **NORMAS E DIRETRIZES DE DESENVOLVIMENTO URBANO E ORDENAMENTO TERRITORIAL:** Este item tem por finalidade identificar a visão de cidade estabelecida em cada lei e também qual a finalidade que a lei estabelece para o planejamento urbano.
- **CLASSIFICAÇÃO DO SOLO:** Diversas leis estabelecem a classificação do território em área urbana, área rural, área de preservação ambiental e área de expansão urbana. O objetivo foi identificar se essa classificação é recorrente, uma vez que em muitos casos os instrumentos de planejamento e gestão incidem no território conforme essa classificação.

- INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ADOTADOS: Talvez o principal objeto das leis e o único que seja recorrente em todas elas são os instrumentos de planejamento e gestão na esfera local. Geralmente é previsto o plano urbano como principal instrumento para o planejamento urbano na escala local que assume diferentes denominações conforme o país: Plano Diretor, Plano Regulador, Plano de Ordenamento Territorial, Plano de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento Territorial, Plano Local de Ordenamento Territorial, dentre outras variações. Além desse instrumento, algumas leis avançam na conceituação e regulamentação de diversos outros instrumentos na escala local e outras também estabelecem instrumentos no nível nacional e no nível regional (ou subnacional). Por este motivo, este item foi subdividido em três subitens, conforme os níveis nacional, subnacional e municipal ou local.
- AGLOMERAÇÕES URBANAS METROPOLITANAS: As aglomerações urbanas, conurbações ou regiões metropolitanas são recorrentes nos países da América Latina e Caribe e tem ganhado destaque nos últimos anos uma vez que os problemas urbanos estão concentrados justamente nestas áreas. O objetivo desse item foi verificar se as leis conferem tratamento específico ao território conurbado ou metropolitano.
- GOVERNANÇA URBANA: Todas as leis tratam de alguma maneira dos aspectos institucionais para o exercício do planejamento urbano. O objetivo desse item foi identificar:
 - como as leis tratam das competências dos diversos níveis de governo em relação ao planejamento urbano;
 - como são estabelecidos os ritos e conteúdos dos instrumentos a serem objeto de aprovação;
 - como as leis abordam o regime sancionatório;
 - como tratam a gestão democrática e a participação da sociedade nos processos de planejamento urbano;
 - como tratam do tema do financiamento do desenvolvimento urbano;
 - como tratam dos sistemas de informação e da transparência;
 - como o tema do monitoramento é abordado nas leis.

Após definição desses temas de análise, foram elaborados 9 quadros contendo análise comparada dos conteúdos das leis. Do mesmo modo, foram feitos comentários sobre cada tema analisado e também um comentário geral sobre cada país (excluindo os países que foram objeto de estudo de caso, uma vez que acabaram sendo analisados na segunda parte desse capítulo).

Na segunda parte do capítulo, a análise focou os estudos de caso elaborados.

PARTE I: ANÁLISE DAS LEIS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

Nesta parte serão examinadas as leis de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial dos seguintes países, conforme as seguintes denominações e ano de elaboração:

- Brasil | Estatuto da cidade | 2001.
- Chile | Lei de urbanismo e construções | 1976.
- Colômbia | Lei de desenvolvimento territorial | 1997.
- Equador | Lei orgânica de ordenamento territorial, uso e gestão do solo urbano | 2016.
- El salvador | Lei de ordenamento e desenvolvimento territorial | 2011.
- Guatemala | Lei preliminar de urbanismo | 1956.
- Honduras | Lei de ordenamento territorial | 2003.
- México | Lei de assentamentos humanos, ordenamento territorial e desenvolvimento urbano | 2016.
- Panamá | Lei de ordenamento territorial para o desenvolvimento urbano | 2006.
- Peru | Lei de condicionamento territorial e desenvolvimento urbano | 2011.
- Uruguai | Lei de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável | 2008.

Quadro 6: Forma de tratamento do direito à cidade

País	Forma de tratamento do direito à cidade
BRASIL	Estabelece explicitamente a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
CHILE	O direito à cidade não é citado explicitamente na lei.
COLÔMBIA	<p>Embora a lei colombiana não estabeleça explicitamente o conceito de direito à cidade, se aproxima dele ao reconhecer a função pública do urbanismo de modo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> – possibilitar aos habitantes o acesso às vias públicas, infraestruturas de transporte e demais espaços públicos, bem como sua destinação ao uso comum, e efetivar os direitos constitucionais da habitação e dos serviços públicos domiciliares; – condicionar os processos de mudança de uso do solo de modo a adequá-los ao interesse comum, procurando sua utilização racional em harmonia com a função social da propriedade, à qual é inerente uma função ecológica buscando o desenvolvimento sustentável; – buscar a melhoria da qualidade de vida dos habitantes, a distribuição equitativa de oportunidades e dos benefícios do desenvolvimento e a preservação do patrimônio cultural e natural. – melhorar a segurança dos assentamentos frente aos riscos naturais.
EQUADOR	<p>Estabelece explicitamente o conceito de direito à cidade, como sendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> – O exercício pleno da cidadania que assegure dignidade e bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade e justiça. – A gestão democrática das cidades mediante formas diretas e representativas de participação democrática em planejamento e gestão. – A função social e ambiental da propriedade, em que prevaleça o interesse geral sobre o particular e a garantia do direito a um habitat seguro e salubre. <p>Por fim, cita que este princípio proíbe toda a forma de confisco.</p> <p>A lei ainda avança no reconhecimento do direito das pessoas sobre o solo urbano, especialmente no que se refere às ações públicas, de modo a promover:</p> <ul style="list-style-type: none"> – O direito a um habitat seguro e saudável. – O direito à moradia adequada e digna. – O direito à cidade. – O direito à participação cidadã. – O direito à propriedade em todas as suas formas.
EL SALVADOR	O direito à cidade não é citado explicitamente na lei.
GUATEMALA	O direito à cidade não é citado explicitamente na lei.
HONDURAS	O direito à cidade não é citado explicitamente na lei.
MÉXICO	Estabelece explicitamente o conceito de direito à cidade, ao garantir a todos os habitantes o acesso à habitação, infraestrutura, equipamentos e serviços básicos,

a partir dos direitos reconhecidos na Constituição Política do país e dos tratados internacionais nos quais o México é signatário.

PANAMÁ	O direito à cidade não é citado explicitamente na lei.
PERU	O direito à cidade não é citado explicitamente na lei.
URUGUAI	O direito à cidade não é citado explicitamente na lei, mas a lei estabelece direitos a serem garantidos para as pessoas, como: <ul style="list-style-type: none"> – o direito ao ordenamento territorial adequado ao interesse geral; – o direito à participação nos processos de elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial; – o direito a demandar a justiça pela observância da legislação e dos instrumentos de ordenamento territorial; – o direito ao acesso à informação; – o direito ao uso comum de sistema viário, vias de pedestres, margens de cursos d’água, áreas livres e equipamentos e serviços públicos.

Como se pode observar, Brasil, Colômbia, Equador, México e Uruguai previram de alguma maneira o conceito do direito à cidade em suas leis. Contudo, a lei que avançou mais explicitamente no assunto foi a lei equatoriana, que além de subordinar o direito de propriedade ao interesse público e à sua função social e ambiental, estabeleceu um conjunto de direitos sociais em que as políticas públicas devem estar atreladas.

Quadro 7: Regime jurídico da propriedade

País	Regime jurídico da propriedade
BRASIL	Reconhece o direito à propriedade condicionado ao cumprimento de sua função social.
CHILE	A lei não condiciona a propriedade ao cumprimento de sua função social. De modo semelhante à lei de parcelamento do solo no Brasil, a lei chilena prevê a obrigatoriedade de destinação de área pública nos processos de parcelamento do solo e também o aporte de espaços públicos. Avança na previsão de compensações financeiras a serem pagas ao Estado em função das ações de desenvolvimento urbano pretendidas (basicamente pelo pagamento de taxas).
COLÔMBIA	A lei colombiana estabelece os seguintes princípios de regência da propriedade: <ul style="list-style-type: none"> – A função social e ecológica da propriedade. – A prevalência do interesse geral sobre o particular. – A distribuição equitativa de custos e benefícios.
EQUADOR	A lei condiciona a propriedade ao cumprimento de sua função social e ambiental por meio das seguintes medidas: <ul style="list-style-type: none"> – A obrigação de realizar as obras de urbanização e edificação conforme a normativa de planejamento urbano e os encargos urbanísticos correspondentes. – A obrigação de destinar os imóveis ao uso previsto na lei. – O direito de a sociedade participar dos benefícios produzidos pelo planejamento

- urbano e o desenvolvimento urbano em geral.
- O controle de práticas especulativas sobre bens imóveis e o estímulo a um uso socialmente justo e ambientalmente sustentável do solo.
- A promoção de condições que facilitem o acesso da população de baixa renda ao solo urbanizado.
- Conservar o solo, os edifícios, as construções e as instalações em condições adequadas para evitar danos ao patrimônio natural e cultural e à segurança das pessoas.

EL SALVADOR A lei não condiciona a propriedade ao cumprimento de sua função social. A lei estabelece um regramento fortemente voltado às compensações, seja pelo impacto gerado pelo incremento de densidade, seja pela necessidade de geração de solo para garantia dos serviços públicos. A lei desenvolve mais as condicionantes de cunho institucional para obtenção de licenças e cumprimento de compensações do que princípios a serem seguidos.

GUATEMALA Não trata do assunto.

HONDURAS Não trata do assunto.

MÉXICO Reconhece o direito à propriedade e estabelece a prevalência do interesse público sobre o particular. Também condiciona a propriedade ao cumprimento de todas as obrigações estabelecidas na Constituição do país.

PANAMÁ A lei reconhece o direito à propriedade e o condiciona ao cumprimento de sua função social e ambiental e também dispõe quanto à prevalência do interesse geral sobre o particular e quanto à contribuição equitativa em relação aos custos e benefícios.

PERU A lei não condiciona a propriedade ao cumprimento de sua função social. Reconhece que direito de propriedade deve ocorrer de forma harmônica ao interesse público, mas não estabelece explicitamente um valor de prevalência do interesse público e geral sobre o particular, como ocorre em outras leis.

URUGUAI A lei estabelece limitações ao direito de propriedade mediante o cumprimento do interesse geral estabelecido nos instrumentos de planejamento. Do mesmo modo, a lei estabelece que os processos de transformação urbana, como modificação de usos, construção ou parcelamento do solo, requerem autorização do Poder Executivo em atendimento às disposições dos instrumentos de planejamento.

No caso do Brasil, Colômbia, Equador, Panamá e Uruguai ocorre o reconhecimento do direito de propriedade e seu condicionamento ao cumprimento de sua função social, ecológica e/ou ambiental. No caso da Colômbia, Equador e México as leis subordinam o direito de propriedade ao interesse público ou geral. No caso do Chile, Peru, El Salvador e Uruguai, o direito de propriedade fica condicionado a determinadas compensações, de diversos tipos.

O mais relevante de se observar é que em 9 das 11 leis analisadas há algum tipo de regra que estabelece a prevalência da dimensão pública do planejamento urbano sobre os interesses individuais e particulares dos proprietários de imóveis urbanos, de modo a viabilizar transformações urbanas que tragam benefícios para a coletividade e a superação do quadro de carências urbanas e desigualdades sociais das cidades.

Quadro 8: Normas e diretrizes de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial

País	Normas e diretrizes de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial
BRASIL	<p>Avança significativamente nas diretrizes para a política urbana com foco territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> – garantia do direito a cidades sustentáveis; – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade; – planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: <ul style="list-style-type: none"> • a utilização inadequada dos imóveis urbanos; • a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; • o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; • a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; • a retenção especulativa de imóvel urbano; • a deterioração das áreas urbanizadas; • a poluição e a degradação ambiental; • a exposição da população a riscos de desastres naturais; – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.
CHILE	<p>Não avança no estabelecimento de diretrizes e normas.</p>
COLÔMBIA	<p>A lei estabelece objetivos gerais:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Harmonizar e atualizar as disposições da Lei 9/89 com a nova Constituição Política, com a lei orgânica do plano de desenvolvimento, a lei orgânica das áreas metropolitanas e o sistema nacional ambiental; – Estabelecer mecanismos que permitam o município promover o ordenamento de seu território, o uso equitativo e racional do solo, a preservação e defesa do patrimônio ecológico e cultural e a prevenção de desastres; – Garantir que a utilização do solo pelos proprietários se adéque a função social da propriedade e permita efetivar os direitos constitucionais à habitação e aos serviços públicos domiciliares; – Promover a harmoniosa coordenação entre a nação, as entidades territoriais, as autoridades ambientais e as instâncias e autoridades administrativas e de planejamento;

- Facilitar a execução de atuações urbanas integrais¹.

EQUADOR

- A lei estabelece um conjunto de finalidades, em que podemos destacar algumas delas:
- Orientar as políticas públicas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano e habitação a promover o uso eficaz, equitativo, racional e equilibrado do solo urbano e rural.
 - Definir mecanismos e ferramentas para o ordenamento territorial.
 - Estabelecer mecanismos que permitam disponibilizar solo urbanizado para garantir o acesso da população a uma habitação adequada e digna, mediante a promoção de ações coordenadas entre os poderes públicos, as organizações sociais e o setor privado.
 - Racionalizar o crescimento urbano das cidades para proteger os valores paisagísticos, patrimoniais e naturais do território.
 - Garantir a soberania alimentar e o direito a um ambiente são.
 - Propiciar mecanismos que permitam a participação da sociedade nos benefícios econômicos derivados das ações e decisões públicas sobre o território e o desenvolvimento urbano em geral.

EL SALVADOR

A lei não avança na definição de normas e diretrizes para o desenvolvimento urbano. Por exemplo, não avança no reconhecimento de problemas urbanos a serem equacionados pelos instrumentos de ordenamento territorial, como os vazios urbanos em áreas providas por infraestrutura.

GUATEMALA

Não avança no estabelecimento de diretrizes e normas.

HONDURAS

- A lei estabelece alguns fundamentos para o planejamento nacional e ordenamento territorial (mas não exatamente no nível urbano local):
- Enfoque antropocêntrico.
 - Solidariedade e equidade nacional.
 - Gestão participativa.
 - Descentralização.
 - Participação da sociedade e fortalecimento das entidades comunitárias.
 - Sustentabilidade do desenvolvimento.
 - Inserção competitiva.

MÉXICO

- A lei define alguns princípios, sintetizados conforme segue:
- Direito à cidade (vide Quadro 1).
 - Equidade e inclusão.
 - Direito à propriedade urbana.
 - Coerência e racionalidade.
 - Participação democrática e transparência.
 - Produtividade e eficiência.
 - Proteção e progressividade do espaço público.
 - Resiliência, segurança urbana e riscos.
 - Sustentabilidade ambiental.
 - Acessibilidade universal e mobilidade.

¹ Compreende-se por atuações urbanas integrais a integração dos diversos níveis de governos num determinado território com vistas a promover a melhor coordenação das ações públicas e obter melhores resultados urbanísticos, sociais e ambientais.

A lei mexicana também estabelece causas de utilidade pública:

- Implantação, conservação, melhoramento, consolidação e ampliação das áreas urbanas.
- Execução de planos e programas previstos na lei.
- Reservas territoriais para o desenvolvimento urbano.
- Regularização fundiária nas áreas urbanas.
- Execução de obras de infraestrutura, equipamentos, serviços urbanos e metropolitanos, assim como obras de mobilidade.
- Proteção do patrimônio natural e cultural nas áreas urbanas.
- Preservação e restauração do equilíbrio ecológico e da proteção do meio ambiente nas áreas urbanas.
- Criação, recuperação, manutenção e defesa do espaço público para uso comunitário e para mobilidade.
- Atenção a situações de emergência devidas às mudanças climáticas e fenômenos naturais.
- Delimitação de zonas de risco e demarcação de polígonos de proteção para garantia da segurança das pessoas.

PANAMÁ

Não avança no estabelecimento de diretrizes e normas.

PERU

A lei trata de diretrizes gerais para o condicionamento territorial e desenvolvimento urbano e rural:

- Ocupação racional e sustentável do território.
- Redução da vulnerabilidade perante os desastres, prevenção e atenção aos riscos e contingências físico-ambientais.
- Harmonia entre o exercício do direito de propriedade e o interesse público.
- Coordenação dos diferentes níveis de governo nacional, regional e local para facilitar a participação do setor privado na gestão pública local.
- Distribuição equitativa dos benefícios e custos derivados do uso do solo.
- Segurança e estabilidade jurídica para o investimento imobiliário.
- Eficiente dotação de serviços para a população.

URUGUAI

A lei estabelece princípios de ordenamento territorial, conforme segue:

- Planejamento ambientalmente sustentável, com equidade social e coesão territorial.
- Cooperação e coordenação das diversas entidades públicas envolvidas.
- Descentralização da atividade do ordenamento territorial.
- Promoção da participação da sociedade.
- Distribuição equitativa de custos e benefícios decorrentes do processo de urbanização.
- A recuperação dos maiores valores imobiliários gerados pelo ordenamento do território.
- A conciliação entre desenvolvimento econômico, a sustentabilidade ambiental e a equidade social.
- Conservação dos recursos naturais e do patrimônio cultural.
- Garantia do acesso de todas as pessoas aos serviços públicos básicos e ao habitat adequado.
- A tutela e valorização do patrimônio cultural.
- A prevenção dos conflitos no território.
- O caráter público das informações produzidas pelo Estado.

Neste item há diferentes tipos de abordagem: alguns países estabelecem princípios, outros estabelecem objetivos, alguns definem diretrizes e há ainda aqueles que definem finalidades. Independentemente das estratégias jurídicas adotadas em cada lei, verificamos que é recorrente nas leis o enfrentamento das desigualdades sociais, a busca pela sustentabilidade ambiental, o reconhecimento da gestão democrática, a recuperação à coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas e coletivas, a universalização da infraestrutura e dos serviços urbanos para todos, dentre outras premissas, que buscam, de alguma maneira, a mudança do status quo do quadro urbano das cidades latino-americanas. Tais diretrizes, premissas, objetivos, finalidades e princípios correm o risco de ficar no campo da retórica se a própria lei não os articular aos instrumentos de planejamento e gestão, especialmente no que se refere aos ritos de sua elaboração e aprovação. Como exemplo disso, podemos citar os casos do Chile, Honduras, Panamá e Guatemala.

Quadro 9: Classificação do solo

País	Classificação do solo
BRASIL	Não estabelece a classificação do território.
CHILE	Não estabelece a classificação do território.
COLÔMBIA	<ul style="list-style-type: none"> — Solo urbano. — Solo de expansão urbana. — Solo rural. — Solo suburbano. — Solo de proteção ambiental.
EQUADOR	<p>Solo urbano, que se divide em:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Solo urbano consolidado. — Solo urbano não consolidado. — Solo urbano de proteção. <p>Solo rural, que se divide em:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Solo rural de produção. — Solo rural para aproveitamento extrativista. — Solo rural de expansão urbana. <p>A lei também avança na classificação dos usos:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Uso geral. — Uso específico, que se divide em: <ul style="list-style-type: none"> • Uso principal. • Uso secundário. • Uso restringido. • Uso proibido.
EL SALVADOR	<p>A lei estabeleceu a seguinte divisão territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Zonas urbanas, que podem ser consolidadas e não consolidadas. — Zonas urbanizáveis. — Zonas especiais para habitação de interesse social. — Zonas rurais. — Zonas não urbanizáveis.

GUATEMALA	Estabelece apenas o conceito de área de influência urbana, na qual incide o plano regulador na escala municipal.
HONDURAS	Não estabelece a classificação do território.
MÉXICO	Não estabelece a classificação do território.
PANAMÁ	Não estabelece a classificação do território.
PERU	A lei prevê a seguinte classificação do território: <ul style="list-style-type: none"> – Área urbana (que se subdivide em 3, conforme medidas de prevenção e redução de riscos). – Área de expansão urbana (que se subdivide em imediata e de reserva). – Área rural. – Área protegida.
URUGUAI	<ul style="list-style-type: none"> – Solo rural (subdividido em rural produtivo e rural natural). – Solo urbano (subdividido em consolidado e não consolidado). – Solo suburbano. – Porções com atributo de potencialmente transformável.

Quadro 10: Instrumentos de planejamento | nível nacional

País	Instrumentos de planejamento nível nacional
BRASIL	Não estabelece instrumentos no nível nacional (apenas lista alguns instrumentos).
CHILE	Não estabelece instrumentos no nível nacional.
COLÔMBIA	A lei prevê a instituição de uma Política Nacional Urbana de acordo com o Plano nacional de desenvolvimento. O Governo Nacional ainda pode executar as Ações Urbanas Integrais e os Macroprojetos Urbanos de forma articulada aos instrumentos municipais.
EQUADOR	Não estabelece instrumentos no nível nacional.
EL SALVADOR	A lei conceitua o Plano nacional de ordenamento e desenvolvimento territorial e define seus conteúdos e forma de elaboração.
GUATEMALA	Não estabelece instrumentos no nível nacional.
HONDURAS	A lei prevê o Plano da Nação e os Planos Diretores Setoriais como instrumentos de planejamento de longo prazo abrangendo diversos temas das políticas públicas. Em relação ao ordenamento territorial, a lei prevê o Plano nacional de ordenamento territorial.
MÉXICO	Plano nacional de desenvolvimento, estratégia nacional de ordenamento territorial e Programa nacional de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano.

PANAMÁ	Plano nacional de ordenamento territorial.
PERU	Não estabelece instrumentos no nível nacional.
URUGUAI	Diretrizes nacionais e programas nacionais de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável.

Praticamente metade dos países previu instrumentos de planejamento no nível nacional: Colômbia, El Salvador, Honduras, México, Panamá e Uruguai. A existência de tais instrumentos na esfera nacional indica a preocupação com a organização de um sistema de planejamento urbano em nível nacional que possa articular as estratégias nacionais da política urbana às estratégias locais.

Quadro 11: Instrumentos de planejamento | nível subnacional

País	Instrumentos de planejamento nível subnacional
BRASIL	Não estabelece instrumentos no nível subnacional (apenas lista alguns instrumentos).
CHILE	A lei prevê o Plano Regional de Desenvolvimento Urbano, o Plano Regulador Intercomunal e o Plano Regulador Metropolitano (este último para cidades com mais de 500mil habitantes).
COLÔMBIA	Não estabelece instrumentos no nível subnacional.
EQUADOR	Não estabelece instrumentos no nível subnacional.
EL SALVADOR	A lei conceitua estratégias e planos subnacionais de ordenamento e desenvolvimento territorial e planos especiais territoriais a serem elaborados e implementados pelos conselhos subnacionais de ordenamento e desenvolvimento territorial (departamentos) e define seus conteúdos.
GUATEMALA	Não estabelece instrumentos no nível subnacional.
HONDURAS	A lei prevê o Plano Regional de Ordenamento Territorial.
MÉXICO	Programas Metropolitanos e Zonas Conurbadas.
PANAMÁ	Plano Regional de Ordenamento Territorial.
PERU	Por questões de escala e de abrangência territorial, compreendemos que o Plano de condicionamento territorial e o Plano de desenvolvimento metropolitano são instrumentos de características regionais, por isso seu enquadramento em instrumentos no nível subnacional. O Plano de desenvolvimento metropolitano deve ser elaborado para cidades com mais de 500mil habitantes.
URUGUAI	A lei prevê estratégias regionais de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável e portarias e diretrizes estaduais de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável.

Do mesmo modo que os planos nacionais, mais da metade dos países previram algum instrumento no nível subnacional ou regional. Vale destacar que México, Chile e Peru previram instrumentos de planejamento no contexto metropolitano.

Quadro 12: Instrumentos de planejamento | nível municipal

País	Instrumentos de planejamento nível municipal
BRASIL	<p>Estabelece o Plano Diretor como principal instrumento, sendo que um conjunto de outros instrumentos pode ser previsto de forma articulada ao Plano Diretor:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. – IPTU progressivo no tempo. – Desapropriação com pagamento em títulos. – Usucapião especial de imóvel urbano. – Direito de superfície. – Direito de preempção. – Outorga onerosa do direito de construir. – Operações urbanas consorciadas. – Transferência do direito de construir. – Estudo de Impacto de Vizinhança.
CHILE	<p>Plano Regulador Comunal. Importante esclarecer que a lei chilena apresenta enfoque para os processos de parcelamento do solo.</p>
COLÔMBIA	<p>O principal instrumento de ordenamento territorial é o Plano de Ordenamento Territorial que reúne outros instrumentos. Existem 3 tipos de planos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Planos de Ordenamento Territorial: para cidades com mais de 100 mil habitantes. – Planos básicos de ordenamento territorial: para cidades com mais de 30 mil e menos de 100 mil habitantes. – Esquemas de ordenamento territorial: para cidades com menos de 30 mil habitantes. <p>Além desses instrumentos, foram previstos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Planos Parciais. – Atuação Urbanística Pública. – Unidades de Atuação Urbanística, que podem envolver: <ul style="list-style-type: none"> • Reajuste de terrenos. • Integração imobiliária. • Cooperação entre partícipes. – Desenvolvimento Urbano e Construção Prioritária. – Desapropriação. – Participação na valorização imobiliária, que pode ser de 3 tipos: <ul style="list-style-type: none"> • Mudança de solo rural para urbano. • Mudança de uso do solo. • Maiores aproveitamentos urbanísticos. – Programas de habitação de interesse social.
EQUADOR	<p>O principal instrumento é o Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial. Além dele, existem outros instrumentos que a ele devem estar articulados:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Plano de uso e gestão do solo urbano. – Planos Parciais.

- Planos setoriais.
 - Unidades de Atuação Urbanística, que podem envolver:
 - Reajuste de terrenos.
 - Integração imobiliária.
 - Cooperação entre partícipes.
 - Direito de preempção.
 - Declaração de desenvolvimento e construção prioritária.
 - Zonas especiais de interesse social.
 - Anúncio de projeto.
 - Direito de superfície.
 - Banco de terras.
 - Concessão onerosa dos direitos de construção.
 - Regularização de assentamentos informais.
 - Programas e normas específicas para produção de habitação de interesse social.
-

EL SALVADOR A lei prevê os Planos Municipais ou Micro-regionais de ordenamento e desenvolvimento territorial, tendo como unidade territorial de planejamento o município em seu conjunto. Também define o conteúdo mínimo desses planos. Para a implementação do Plano Municipal de ordenamento e desenvolvimento territorial, a lei prevê o Plano Parcial, que se constituiu num plano em menor escala voltado à implementação, podendo ser elaborado pelo Governo ou pela iniciativa privada. Também prevê os programas de ordenamento e desenvolvimento territorial que seria uma forma de execução coordenada das diversas ações públicas sobre o território.

GUATEMALA Prevê a figura do Plano Regulador a ser elaborado pelos municípios.

HONDURAS A lei prevê dois tipos de instrumentos, um relacionado às políticas públicas de um modo geral e articulados ao Plano da Nação e aos Planos Diretores Setoriais e outro tipo relacionado ao ordenamento territorial. Assim temos:

- Planos Estratégicos Municipais e Planos Estratégicos Especiais.
- Planos Municipais de Ordenamento Territorial e Planos Municipais de Ordenamento Territorial de áreas de regime especial.

MÉXICO

- Planos e programas municipais de desenvolvimento urbano.
- Estabelece capítulo específico sobre resiliência urbana e prevenção e redução de riscos, prevendo medidas específicas, como o mapeamento dos riscos, a exigência de estudos específicos no licenciamento de obras e projetos e a realocação da população exposta a riscos.
- Também estabelece capítulo específico sobre mobilidade urbana, avançando em diretrizes, regras, instrumentos e ações voltados ao tema da mobilidade urbana.
- Regularização territorial (tudo indica que seja para famílias de baixa renda).
- Direito de preferência.
- Perímetros de desenvolvimento ou construção prioritários.
- Reagrupamento fundiário.

PANAMÁ Planos Locais de Ordenamento Territorial

PERU A lei estabelece um conjunto de planos que incidem em diferentes unidades territoriais (em termos de escala) e conforme o número de habitantes:

- Plano de Desenvolvimento Urbano: incide em territórios urbanos com população entre 25 mil e 500 mil habitantes.
 - Plano Urbano Distrital: incide em porções menores do território urbano.
 - Esquema de Ordenamento urbano: incide em territórios urbanos com população entre 2,5 mil e 25 mil habitantes.
 - Plano Específico: incide em territórios urbanos e apresentam a característica de um projeto urbano.
 - Planejamento Integral: incide em territórios rurais.
- A lei peruana também avança na classificação de zonas para fins de uso do solo:
- Zona residencial (que se divide em Zonas de Densidade Alta, Zonas de Densidade Média e Zonas de Densidade Baixa).
 - Zona de usos mistos.
 - Zonas industriais (que se dividem em Zona de Indústria Pesada, Zona de Grande Indústria, Zona de Indústria Leve e Zona de Indústria de Base).
 - Zona Comercial (que se divide em Zona de Comércio Especializado, Zona de Comércio Metropolitano, Zona de Comércio Zonal e Zona de Comércio Local).
 - Zona pré-urbana.
 - Zona de recreação pública (áreas públicas, como parques e praças).
 - Zona de usos especiais (grandes equipamentos, como estádios).
 - Zona de serviços públicos complementares (especialmente saúde e educação).
 - Zona de Regulamentação Especial.
 - Zona Monumental (preservação de patrimônio cultural nacional).
 - Zona Agrícola (zona rural).

URUGUAI

- Planos Locais de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável.
- Instrumentos especiais: Planos Parciais, Planos Setoriais, Programas de atuação integrada, inventários e catálogos de proteção de bens e espaços.
- Reserva de solo para habitação social (de 10 a 30% do estoque residencial a ser promovido em cada projeto).
- Operações territoriais concertadas – cooperação público-privado.
- Maiores aproveitamentos urbanísticos – mediante outorga onerosa.
- Parcelamento, urbanização ou utilização compulsórias.
- Desapropriação de imóveis necessários para a implementação de melhorias públicas urbanas.
- Usucapião para fins de morada para famílias de baixa renda
- Direito de preferência.
- Banco de terras.

Como se pode ver, há uma enorme variação de instrumentos e terminologias no caso da escala local, especialmente naqueles países em que a lei se dedica à caracterização e à regulamentação dos instrumentos, como no caso do Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai. E cabe destacar que todos os países estabeleceram a figura do plano urbano na escala municipal como o principal instrumento de planejamento, tendo sua denominação variada conforme Plano Diretor, Plano Regulador, Plano de Ordenamento Territorial, Plano de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento Territorial, Plano Local de Ordenamento Territorial, dentre outras denominações.

Quadro 13 | Aglomerações urbanas metropolitanas

País	Aglomerações urbanas metropolitanas
BRASIL	Não aborda o tema metropolitano (embora tenha sido aprovado no Brasil o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/15).
CHILE	Prevê o instrumento do Plano Regulador Metropolitano para territórios urbanos com mais de 500 mil habitantes. Apesar de definir genericamente os conteúdos e ritos de aprova�o dos planos, não avança na defini�o da dimensão institucional da governança metropolitana.
COLÔMBIA	A lei considera o território metropolitano de forma transversal em todos os instrumentos e prevê de forma específica os planos integrais de desenvolvimento metropolitano. Contudo, não avança na institucionaliza�o de entidades metropolitanas de mesma hierarquia que os municípios, por exemplo.
EQUADOR	A lei considera o território metropolitano de forma transversal em todos os instrumentos, mas não aborda o tema metropolitano de forma específica.
EL SALVADOR	Não aborda o tema metropolitano.
GUATEMALA	Não aborda o tema metropolitano.
HONDURAS	Não aborda o tema metropolitano.
MÉXICO	<p>Estabelece a governança metropolitana por meio das seguintes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Conceitua o que � interesse metropolitano. – Prevê os programas metropolitanos e as zonas conurbadas como principais instrumentos de planejamento, sendo estabelecidos seus conteúdos mínimos. – Prevê a institui�o de comissões de ordenamento metropolitano ou de conurba�o com a fun�o de formular e aprovar os programas metropolitanos. – Prevê um conselho consultivo de desenvolvimento metropolitano com a fun�o de promover os processos de consulta pública e interinstitucional para elabora�o, aprova�o, implementa�o e monitoramento dos programas metropolitanos.
PANAMÁ	Não aborda o tema metropolitano.
PERU	Reconhece o território metropolitano e estabelece o instrumento do Plano de Desenvolvimento Metropolitano para territórios urbanos com mais de 500 mil habitantes. Apesar de definir conteúdos e ritos de aprova�o dos planos, não avança na defini�o da dimensão institucional da governança metropolitana.
URUGUAI	Não aborda o tema metropolitano.

Poucas leis avançaram no tema metropolitano, como o Chile, Colômbia, México e Peru, com destaque para o México, que avançou na conceitua o do interesse metropolitano, na defini o dos instrumentos para o planejamento metropolitano e na dimensão institucional (pela defini o de comissões e de um conselho consultivo). Cabe ponderar que apesar do Brasil não ter avançado no

tema da governança metropolitana no Estatuto da Cidade, aprovou em 2015 o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/15.

Quadro 14 | Governança urbana

País	Governança urbana
BRASIL	Estabelece competências para cada nível de governo e prevê capítulo específico sobre a gestão democrática. Não estabelece um regime sancionatório, se limitando a prever algumas penalidades de improbidade administrativa. Importante ponderar que depois de 14 anos de sua vigência, foi aprovado o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/15, que trouxe o regramento sobre a governança metropolitana.
CHILE	Não avança na matéria afeta à governança urbana além dos ritos e procedimentos relativos ao parcelamento do solo.
COLÔMBIA	Estabelece competências para cada nível de governo e detalha o conteúdo e ritos de aprovação dos instrumentos de planejamento. Também estabeleceu papel estratégico para o Governo Nacional na promoção do desenvolvimento urbano.
EQUADOR	A lei estabelece competências para cada nível de governo e avança no estabelecimento de um regime sancionatório bastante robusto. Embora preveja a criação de um conselho técnico de uso e gestão urbana em nível nacional para tratar dos assuntos afetos ao planejamento urbano, tal conselho não conta com representação da sociedade civil. Também prevê a criação de superintendências de ordenamento territorial, uso e gestão urbana em todos os níveis de governo para tratar do processo de elaboração, aprovação e implementação dos planos e instrumentos urbanísticos. Também prevê a criação de um cadastro nacional integrado georreferenciado.
EL SALVADOR	A lei se dedica fortemente ao tema da governança urbana. São previstos conselhos de ordenamento e desenvolvimento territorial nos níveis nacional e subnacional. No nível municipal, é previsto o conselho municipal. Os conselhos nacional e subnacional são compostos por membros do executivo nacional e por prefeitos, sem participação da sociedade. Também há a previsão dos conselhos nacional e subnacional disporem de uma equipe técnica para apoiarem suas atividades. A lei prevê também um sistema de ordenamento e desenvolvimento territorial composto pelos seguintes instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> – Política nacional de ordenamento e desenvolvimento territorial. – Instrumentos de planejamento territorial: <ul style="list-style-type: none"> • Âmbito nacional: plano nacional de ordenamento e desenvolvimento territorial; • Âmbito subnacional: estratégias e planos subnacionais de ordenamento e desenvolvimento territorial e planos especiais territoriais; • Âmbito micro-regional: Planos Municipais ou Micro-regionais de ordenamento e desenvolvimento territorial; • Planos de Desenvolvimento Urbano Rural; • Planos Parciais. – Instrumentos do Programa de desenvolvimento territorial.

- Instrumentos de análise, avaliação e participação:
 - Sistema nacional de informação territorial;
 - Sistema de avaliação de impacto territorial;
 - Sistema de participação cidadã e consulta territorial.

A lei prevê um regime sancionatório bastante completo, com estabelecimento de sanções e infrações. A lei avança na classificação dos níveis das infrações, na previsão dos atenuantes e agravantes, na previsão de responsabilidades, seja ao infrator, seja à figura do fiscalizador, e também define os procedimentos a serem aplicados.

GUATEMALA Não avança na matéria afeta à governança urbana.

HONDURAS A lei se dedica fortemente ao tema da governança urbana, conferindo a participação da sociedade. Prevê o Conselho Nacional de Ordenamento Territorial, estabelecendo sua composição e suas funções, com caráter consultivo, deliberativo e de assessoramento. Em relação à composição, conta com a participação de representantes do Executivo no nível nacional e também com representantes dos municípios, das universidades, de trabalhadores, do legislativo, dos partidos políticos, dentre outros representantes da sociedade.

A lei prevê um comitê executivo de ordenamento territorial com a função de apoiar o conselho nacional.

Também são previstos os Conselhos Estaduais de Ordenamento Territorial, cuja composição deriva das entidades de representação do conselho nacional que estejam presentes no nível estadual.

A lei também estabelece as competências para os órgãos e governos nos níveis nacional, subnacional e local, em relação aos temas afetos ao ordenamento territorial.

Em relação à participação da sociedade, a lei reserva um capítulo estabelecendo instâncias e instrumentos para o exercício da participação cidadã.

Por fim, a lei estabelece um marco técnico institucional para o ordenamento territorial, identificando instituições com função relevante para o processo de planejamento e gestão do ordenamento territorial.

MÉXICO Avança significativamente na definição de competências institucionais para o ordenamento territorial e desenvolvimento urbano. Estabelece mecanismos de participação da sociedade, ações para garantir a transparência, sistemas de informação, observatórios cidadãos e mecanismos de fomento e financiamento do desenvolvimento urbano. Estabelece ainda um regime sancionatório.

PANAMÁ Estabelece as competências de cada nível de governo, bem como os conteúdos e os ritos de aprovação dos planos. Mesmo que de maneira simplificada, avança na definição de um regime sancionatório. No âmbito municipal prevê a criação de uma Junta de Planejamento Municipal para acompanhar a elaboração do plano municipal.

PERU A lei define conteúdos dos diversos planos e respectivos ritos de aprovação. Contudo não avança na definição das competências de cada órgão e ente público, se limitando na previsão de mecanismos de cooperação e de um observatório urbano nacional. Não prevê a participação da sociedade nos processos de planejamento e gestão urbana.

URUGUAI

A lei avança no tema da governança urbana ao estabelecer as competências dos diversos órgãos envolvidos no ordenamento territorial, ao criar o comitê nacional de ordenamento territorial, ao estabelecer ritos de aprovação dos planos, ao prever um sistema nacional de informação territorial, ao prever mecanismos de cooperação entre os diversos níveis de governo e ao prever mecanismos de controle da ocupação territorial.

Embora grande parte dos países tenha avançado na definição das competências institucionais dos diversos níveis de governo em relação ao ordenamento territorial e desenvolvimento urbano (com exceção da Guatemala e do Chile), sendo que alguns deles avançaram inclusive no regime sancionatório, com destaque para o Equador, nenhum deles abordou o tema do financiamento de forma sistêmica. E poucos países previram de forma explícita instâncias de participação da sociedade em conselhos, comissões e comitês, como no caso de Honduras.

COMENTÁRIOS GERAIS POR PAÍSES

BRASIL: Considerando que o Estatuto da Cidade foi objeto de estudo de caso, os comentários serão feitos na Parte II deste relatório.

CHILE: A lei chilena relativa ao urbanismo e construções foi instituída em 1976 e passou por inúmeras revisões, resultando numa lei complexa e extensa, com 190 artigos (excluindo as revogações e disposições transitórias) e 125 páginas. Tal extensão se explica pelo viés pragmático e operacional dos processos de licenciamento e autorização de obras, construções, parcelamento do solo, etc. A análise realizada no presente trabalho se ateu aos temas afetos ao planejamento urbano (e não das construções ou do processo de licenciamento, para não gerar assimetrias com as demais leis estudadas). Podemos dizer que a lei chilena trata dos elementos de urbanização e de parcelamento do solo, não avançando nas regras de uso e ocupação e nos instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados ao controle e indução do desenvolvimento urbano.

COLOMBIA: Considerando que a Lei 388/97 foi objeto de estudo de caso, os comentários serão feitos na Parte II deste relatório.

EL SALVADOR: A lei institui um sistema e uma política nacional de ordenamento e desenvolvimento territorial, conferindo uma abordagem mais holística quanto aos aspectos normativos, institucionais, de monitoramento e avaliação e financiamento do desenvolvimento urbano. O foco da lei está no caráter institucional de manejo do planejamento urbano e da política urbana, por isso o maior nível de detalhamento das responsabilidades, competências e procedimentos. A lei não apresenta foco na dimensão territorial. Vale destacar que na divisão territorial por zonas para fins de planejamento na escala local, introduz o conceito da zona especial de habitação de interesse social, não somente como um polígono com regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, mas como um território de tratamento especial.

ECUADOR: Considerando que a Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão Urbana foi objeto de estudo de caso, os comentários serão feitos na Parte II deste relatório.

GUATEMALA: A lei é de 1956 e é extremamente enxuta. Além de estabelecer a regulação apenas no nível intraurbano, não avança em instrumentos, diretrizes e sistemas de governança, se limitando a listar conteúdos do Plano Regulador a ser elaborado pelos municípios.

HONDURAS: A lei apresenta forte viés de governança, com pouco enfoque no âmbito local e na dimensão técnica e instrumental para o ordenamento territorial e desenvolvimento urbano. O destaque fica por conta da forma expressa de tratamento da participação da sociedade nos processos de planejamento e gestão, estabelecendo instâncias e instrumentos de participação da sociedade.

MÉXICO: É uma das leis mais abrangentes, completas e recentes na região. Cita explicitamente o direito à cidade e condiciona o desenvolvimento urbano ao interesse público. É a única lei que trata da governança metropolitana em capítulo específico, avançando em aspectos institucionais para o planejamento e gestão das unidades territoriais metropolitanas (não chega a criar um ente governamental específico de mesma hierarquia que os estados e Municípios). Também reservou capítulo especial para o tema da mobilidade urbana e da gestão integrada de riscos e desastres naturais.

PANAMÁ: É uma lei simples, mais focada nos aspectos institucionais relativos aos conteúdos, ritos e formas de aprovação dos planos de ordenamento territorial. Não avança na definição de outros instrumentos além dos planos de ordenamento territorial e no estabelecimento de diretrizes de ordenamento territorial, embora seja uma das leis mais primorosas na definição do conteúdo mínimo dos planos.

PERÚ: A lei peruana adota o conceito de “condicionamento territorial”, cuja definição não é citada explicitamente na lei, embora haja um quadro anexo com as definições dos termos utilizados na lei. Tudo indica que esse condicionamento do território seja a dotação de condições urbanas em termos de infraestrutura, serviços urbanos e adequação da ocupação ao meio físico e aos aspectos ambientais e culturais para que os assentamentos humanos ocorram de forma sustentável. Outro aspecto importante a citar da lei peruana é sua aparente influência da lei colombiana, uma vez que foram adotadas algumas estratégias de ordenamento territorial aplicadas no caso colombiano, como os instrumentos do reajuste de terrenos, dos planos específicos (similares aos planos parciais) e das unidades de gestão urbanística (similares às unidades de atuação urbanística); a classificação do solo; a adoção de diferentes tipologias de planos conforme unidades territoriais de planejamento; dentre outros aspectos. Vale ainda destacar que a lei peruana avança na definição de classificação de zonas de uso do solo em nível nacional, conferindo uma uniformização metodológica para a elaboração dos planos urbanísticos pelos municípios.

URUGUAI: Pode-se dizer que é uma lei bastante completa e abrangente, pois avança nos conceitos, nos instrumentos e na governança. Os conceitos e instrumentos utilizados parecem ter tido influência do Estatuto da Cidade no Brasil e da lei colombiana. Vale destacar a previsão de reserva de solo para habitação social em percentual que varia de 10 a 30% da quantidade de habitação a ser produzida.

PARTE II: ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO: BRASIL, COLÔMBIA E EQUADOR

O exame da experiência do Brasil, da Colômbia e do Equador na elaboração e implementação de leis nacionais que tratam do tema da política urbana (ou do ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, seja como for), demonstra semelhanças e diferenças entre esses três países. Neste estudo, pretende-se identificar não somente essas semelhanças e diferenças, mas extrair lições sobre o papel que uma lei nacional de desenvolvimento urbano pode ter na estruturação de políticas nacionais urbanas e, sobretudo, sob que matriz de política urbana tais leis devem ser desenvolvidas.

As leis de desenvolvimento urbano e territorial do Brasil e da Colômbia foram elaboradas em períodos muito próximos (a lei colombiana é de 1997 e a lei brasileira é de 2001, apenas 4 anos depois). Por sua vez, a lei equatoriana foi recém-aprovada em 2016 (15 anos depois da lei brasileira), tendo tido a oportunidade de avaliar a aplicação das leis brasileira e colombiana e absorver os principais avanços dessas leis. Como veremos ao longo desse estudo, a lei equatoriana contempla elementos das leis da Colômbia e do Brasil, indicando haver alguma influência das leis desses dois países, provavelmente

fruto da circulação de ideias sobre as experiências colombiana e brasileira na América Latina. De fato, por exemplo, o Fórum Urbano Mundial realizado no Rio de Janeiro em 2010 ajudou a disseminar o Estatuto da Cidade e a política nacional de desenvolvimento urbano praticada no Brasil ao longo da primeira década deste século, assim como o Fórum Urbano Mundial realizado em Medellín, em 2014, disseminou a experiência colombiana.

Por outro lado, a lei brasileira não dispõe de estrutura de conteúdos, bem como de instrumentos e conceitos que utilizam a terminologia adotada na lei colombiana, o que nos leva a crer que não tenha ocorrido influência da lei colombiana sobre a lei brasileira.

O exame dos estudos de caso sugere que as leis do Brasil, Colômbia e Equador tenham sido elaboradas a partir de 3 premissas principais:

- Como necessidade de regulamentar o tema da política urbana inserido na Constituição Política de cada país que tinha passado por mudanças recentes: a Constituição Política da Colômbia é de 1991 e a lei de ordenamento territorial foi aprovada em 1997; a Constituição Federal do Brasil é de 1988 e o Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001; a Constituição Política do Equador é de 2008 e a lei orgânica de ordenamento territorial, uso e gestão do solo urbano é de 2016.
- Como necessidade de se conferir uma resposta ao quadro de desigualdades socioterritoriais, degradação ambiental e segregação urbana das cidades dos respectivos países, no sentido de se avançar em superação desse quadro.
- Como desdobramentos da massa crítica de cada país na mobilização política, social e profissional sobre o tema da política urbana e também quanto ao estado da arte das bases teóricas e empíricas relativas ao temário da política urbana em cada país.

A análise dos estudos de caso indica que as duas primeiras premissas resultaram em semelhanças nas leis, isto é, além de regulamentarem o tema da política urbana estabelecido nas respectivas Constituições Políticas, as leis também reconheceram os problemas do quadro urbano de cada país e buscaram explorar a sua transformação. Já a última premissa identificada parece ter conferido algumas diferenças nas leis: enquanto a lei colombiana parece ter conferido enfoque instrumental, explorando um sistema de aplicação de instrumentos com forte vínculo territorial e operativo, a lei brasileira conferiu enfoque nos processos de planejamento, pela perspectiva de associação dos instrumentos para o enfrentamento de determinadas dinâmicas urbanas. Por sua vez, a lei equatoriana, além de ter absorvido parte das estratégias da Colômbia e do Brasil, conferiu enfoque institucional, buscando uma maior integração dos níveis de governo no desenvolvimento da política urbana. Vejamos melhor essas diferenças.

A Lei 388/97 da Colômbia prevê a clara combinação de um conjunto de instrumentos que são aplicados em escalas territoriais diferentes e tem finalidades distintas no planejamento e na operacionalização das transformações:

- O Plano de Ordenamento Territorial (POT) é um instrumento de planejamento que incide sobre a totalidade do território municipal e estabelece um conjunto de instrumentos, define as normas urbanísticas gerais, a classificação do solo (identificando as áreas urbanas, de expansão urbana, rural e de proteção ambiental) e os polígonos de transformação estratégica e prioritária.
- Já os Planos Parciais são instrumentos de planejamento que articulam mecanismos de operacionalização dos polígonos de transformação estratégica e prioritária estabelecidos no POT. Esses polígonos são todas as áreas de expansão urbana e determinadas áreas de “renovação urbana” demarcadas dentro do perímetro urbano. O enfoque na operacionalização dessas transformações está no exercício do compartilhamento equitativo de custos e benefícios, que irá conferir segurança jurídica e viabilidade econômica para a efetivação das transformações pretendidas. Além disso, o Plano Parcial avança na caracterização morfológica (fisionomia) da concepção urbana pretendida.
- As Unidades de Atuação Urbanística (UAU) são porções definidas dentro dos polígonos

dos Planos Parciais que reúnem todos os encargos de urbanização e respectivos benefícios associados (potencial construtivo decorrente dos direitos de construção). São um meio de operacionalizar as transformações pretendidas no Plano Parcial em porções dentro dele. E conforme o caso, são utilizados diferentes instrumentos para o exercício do compartilhamento equitativo de custos e benefícios (a lei prevê os instrumentos do reajuste de terrenos, da integração imobiliária e da cooperação entre partícipes, conforme a permanência do domínio da propriedade após a execução do projeto e as mudanças na configuração da estrutura fundiária).

Como se pode observar, a lei colombiana institucionalizou a escala intermediária de planejamento e gestão como parte integrante do sistema de planejamento urbano, provavelmente como influência do urbanismo espanhol. Isto é, ao condicionar a transformação de determinados polígonos de forma integrada, a lei rompe com a lógica do zoneamento de licenciamento individualizado lote a lote. Se por um lado a incorporação da escala intermediária trouxe grande potencial de ganhos urbanísticos, por outro tornou complexa a sua prática em larga escala pelos municípios, embora tenha havido experimentos relevantes, como nas cidades de Medellín e Bogotá.

Por sua vez o Estatuto da Cidade brasileiro prevê o Plano Diretor como o principal instrumento de planejamento do município que deve reunir os demais instrumentos definidos no “cardápio” do Estatuto, além de novos instrumentos criados pelo município. O Estatuto deixa aberta a forma de aplicação de tais instrumentos, desde que dialoguem com as diretrizes de política urbana nele definidas.

Ora, essa discricionariedade deixou a cargo dos municípios a função de regulamentar e aplicar tais instrumentos, que inevitavelmente dependeu da massa crítica de cada local sobre o tema da política urbana. E qual a massa crítica predominante nas cidades brasileiras? Justamente uma combinação de conhecimento técnico sobre zoneamento, de licenciamento lote a lote, e sobre parcelamento do solo, também de licenciamento gleba a gleba, com a prática política do patrimonialismo nas relações entre público e privado. O resultado majoritário de sua aplicação foi justamente a manutenção das práticas de planejamento da velha ordem urbanística que antecedeu o Estatuto da Cidade. Houve avanços significativos na implementação do Estatuto, mas de forma pontual, justamente nos casos em que se dispôs de conjunturas de governo com disposição e conhecimento para romper com a velha ordem urbanística. Podemos dizer, por exemplo, que o Município de São Paulo foi um desses casos isolados, com a experiência recente de revisão do marco regulatório da política urbana municipal no período de 2013 a 2016.

Aqui cabe ponderar que a Lei 12.608/12, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, trouxe mudanças no Estatuto da Cidade de modo a prever medidas de prevenção e gestão integrada de riscos e desastres naturais. Uma dessas medidas foi a exigência de um projeto específico no caso dos municípios que pretenderem a ampliação do perímetro urbano². Em que pese que as disposições desse projeto possam ser tratadas num plano diretor, tal projeto específico é o único mecanismo que trata da escala intermediária de forma semelhante àquela citada no caso colombiano. Até o presente momento não se tem notícia de sua regulamentação e implementação pelos municípios brasileiros.

No caso do Equador, o exame da lei indica que tanto a lógica da escala intermediária, quanto a lógica do zoneamento, foram incorporadas na referida lei. A diferenciação fica na dimensão institucional da lei, que estabelece um regime sancionatório que atribui certo caráter protagonista ao governo nacional no controle da política urbana (especialmente pelo conselho técnico de uso e gestão urbana em nível nacional e pelas superintendências de ordenamento territorial, uso e gestão urbana em todos os níveis de governo).

² A lei prevê o seguinte conteúdo mínimo do projeto de expansão urbana: I- demarcação do novo perímetro urbano; II- delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III- definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV- definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V- a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros

Outro aspecto a considerar é a dimensão da gestão democrática das cidades. Embora as 3 leis abordem o tema na definição dos princípios e diretrizes, o Estatuto da Cidade parece ter ido além da retórica, ao criar um capítulo específico para tratar do tema e prever a submissão de todas as ações da gestão pública sobre o território urbano a processos participativos, inclusive o orçamento municipal. A lei equatoriana perdeu a oportunidade de avançar na gestão democrática ao prever o conselho técnico de uso e gestão urbana em nível nacional sem a participação da sociedade.

Relativamente ao tema da gestão da valorização imobiliária gerada por ações públicas e coletivas, os 3 países avançaram de forma significativa no assunto, sendo que as leis colombiana e equatoriana tratam de forma mais explícita da gestão da valorização imobiliária nos processos de parcelamento, urbanização e edificação, enquanto a lei brasileira trata apenas da gestão da valorização imobiliária no processo de edificação. Isto é, os instrumentos brasileiros (outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas) são focados na gestão da valorização imobiliária associada aos direitos de construção, enquanto os instrumentos colombianos e equatorianos tratam também dos processos de urbanização e parcelamento do solo (planos parciais, unidades de atuação urbanística, reajuste de terrenos, integração imobiliária, cooperação entre partícipes, etc.).

O quadro a seguir demonstra uma síntese dos principais tipos de instrumentos utilizados em cada país analisado no estudo de caso.

Quadro 15: Síntese dos instrumentos na escala local | Brasil, Colômbia e Equador

Tipo de instrumento	Brasil	Colômbia	Equador
Principal instrumento de planejamento na escala local	Plano Diretor (mesmo instrumento para todo o universo de municípios com obrigatoriedade de sua elaboração).	Planos de Ordenamento Territorial para cidades com mais de 100 mil habitantes. Planos básicos de ordenamento territorial para cidades com mais de 30 mil e menos de 100 mil habitantes. Esquemas de ordenamento territorial para cidades com menos de 30 mil habitantes.	Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial (mesmo instrumento para todo o universo de municípios com obrigatoriedade de sua elaboração).
Principais instrumentos na escala intermediária	Não se aplica.	Planos Parciais e Unidades de Atuação Urbanística.	Planos Parciais e Unidades de Atuação Urbanística.
Principais instrumentos de gestão da valorização imobiliária	Outorga onerosa do direito de construir. Operações Urbanas Consorciadas.	Reajuste de terrenos. Integração imobiliária. Cooperação entre partícipes. Participação na valorização imobiliária.	Integração imobiliária. Cooperação entre partícipes. Concessão onerosa dos direitos de construção.
Principais instrumentos de promoção do direito à moradia	Zonas especiais de interesse social. Usucapião especial de imóvel urbano.	Macroprojetos urbanos.	Zonas especiais de interesse social. Regularização de assentamentos informais.
Principais instrumentos de combate à especulação imobiliária	Parcelamento, edificação e utilização compulsórios. IPTU progressivo no tempo. Desapropriação com pagamento em títulos.	Declaração de desenvolvimento e construção prioritária.	Declaração de desenvolvimento e construção prioritária.

No campo da implementação, verificamos que no caso brasileiro houve um avanço quantitativo expressivo na elaboração de planos diretores, sendo que em 2015 quase 90% dos municípios com obrigatoriedade de elaboração tinham seus planos diretores elaborados. Contudo, na dimensão qualitativa stricto sensu, os planos diretores padecem de adequada regulamentação dos instrumentos de modo a garantir sua operacionalização e conseqüentemente a efetivação de transformações urbanas no sentido de superação dos problemas urbanos já citados.

Quando avançamos no estudo da correlação entre os programas de investimentos públicos para superação das carências urbanas e os planos diretores, parece haver certa imiscibilidade: a alocação de investimentos pelo Governo Federal em urbanização de assentamentos precários, produção de moradia

social, saneamento básico e mobilidade urbana não encontrou respaldo nos planos diretores para a orientação desses investimentos, justamente pela deficiência qualitativa dos planos. Importante reforçar ainda que no nível nacional houve avanços também no campo da regulamentação, conforme segue:

- Sistema nacional de habitação de interesse social, Lei 11.124/2005.
- Diretrizes nacionais de saneamento básico, Lei 11.445/2007.
- Regularização fundiária de interesse social, Lei 11.977/2009.
- Política nacional de mobilidade urbana, Lei 12.587/2012.
- Política nacional de proteção de defesa civil, Lei 12.608/2012.
- Estatuto da metrópole, Lei 13.089/2015.

Por sua vez, de modo semelhante ao Brasil, a Colômbia avançou quantitativamente na elaboração dos planos de ordenamento territorial, tendo quase 100% dos planos já elaborados. Do ponto de vista qualitativo, embora o estudo de caso aponte problemas quanto à desarticulação dos planos com o planejamento regional, com os investimentos públicos de maior envergadura, com a prevalência da lógica dos códigos de urbanismo (zoneamento) em alguns casos, com a qualidade técnica dos planos em termos da coerência entre objetivos e instrumentos e também quanto à demarcação dos instrumentos no território, houve avanços qualitativos expressivos, que resultaram em melhorias urbanas concretas.

Tanto no caso do Brasil como da Colômbia, a heterogeneidade dos municípios e a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais locais parecem ser elementos relevantes a serem considerados nas próximas gerações de planos urbanos que passarão por revisões: há um desafio no Brasil de adaptar o Estatuto da Cidade às cidades médias e pequenas, que são a maioria no país, apesar da maior parte da população estar concentrada nas regiões metropolitanas. O mesmo ocorre na Colômbia, porém a lei colombiana modulou os planos conforme o porte dos municípios:

- Planos de Ordenamento Territorial para cidades com mais de 100 mil habitantes.
- Planos básicos de ordenamento territorial para cidades com mais de 30 mil e menos de 100 mil habitantes.
- Esquemas de ordenamento territorial para cidades com menos de 30 mil habitantes.

Quanto ao fortalecimento das capacidades institucionais locais, têm-se carências de toda ordem, especialmente de equipes técnicas, de sistemas de informação e de equipamentos para o exercício do planejamento urbano, tanto no Brasil quanto na Colômbia, cujos estudos de caso reconheceram como uma fragilidade a ser superada.

No item implementação, o Equador pouco tem a contribuir em função da recém-aprovação da sua lei. Nesse contexto, ficam as lições do Brasil e da Colômbia a serem examinadas.

* * *

O estudo das 3 leis aponta para uma questão-chave a ser considerada por todos os países da região: a constituição de uma nova ordem urbanística, fruto dos movimentos de reforma urbana que ocorreram de forma própria em cada país e que encontraram nas leis estudadas algumas estratégias para a superação do quadro urbano desigual, excludente, elitista e segregador das suas cidades. Podemos dizer que essa nova ordem urbanística se caracteriza pelos seguintes elementos:

- O reconhecimento do direito à propriedade e sua subordinação às políticas públicas e à regulação urbana na garantia de direitos sociais e do interesse público.
- O reconhecimento do quadro urbano de degradação ambiental, de acesso desigual pela população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis aos serviços urbanos, às oportunidades decorrentes do desenvolvimento urbano e à moradia digna, sendo que a função pública do planejamento urbano deve estar comprometida com a superação desse quadro.
- O estabelecimento de instrumentos e ferramentas que interfiram na lógica de produção

- e transformação do território no sentido de produzir cidades sustentáveis a todos os habitantes e de modificação do quadro urbano mencionado.
- O estabelecimento de mecanismos e institutos de governança que garantam processos participativos e a gestão democrática dos planos, projetos e programas relacionados à política urbana.

Referências

- CEPAL. **Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe**. CEPAL, Santiago, 2015.
- MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia**. Brasília, Ministerio de las Ciudades, 2009.
- _____. “Desafíos para la implementación del Estatuto de la Ciudad en Brasil”. In: BRAVO, Álvaro A. Sánchez: **Sostenibilidad ambiental urbana**. Sevilla, España: ArCiBel Editores, S. L., 2012.
- _____. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. Dissertação de mestrado, FAUUSP, São Paulo, 2009.
- MONTANDON, Daniel Todtmann e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades IPPUR/UFRJ, 2011.
- ONU. **Nueva Agenda Urbana**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016.
- ROSSBACH, Anaclaudia e CARVALHO, Celso Santos: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministerio de las Ciudades y Alianza de Ciudades, 2010.
- ROSSBACH, Anaclaudia. **Estatuto da Cidade - a velha e a nova ordem urbana: uma análise da implementação da lei**. São Paulo: Cities Alliance, Publisher Brasil, 2016.

Leyes analizadas

- BRASIL. **Estatuto da Cidade**, Lei 10.257/2001.
- CHILE. **Ley General de Urbanismo y Construcciones**, 1976.
- COLOMBIA. **Ley de Desarrollo Territorial**, Ley 688/1997.
- EL SALVADOR. **Ley de ordenamiento y desarrollo territorial**, Ley 644/2011.
- ECUADOR. **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo**, 2016.
- GUATEMALA. **Ley Preliminar de Urbanismo**, Ley 583/1956.
- HONDURAS. **Ley de Ordenamiento Territorial**, Decreto 180/2003.
- MÉXICO. **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, 2016.
- PANAMÁ. **Ley del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano**, Ley 6/2006.
- PERÚ. **Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible**, Decreto Supremo 004/2011 y 72/2016.
- URUGUAY. **Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible**, Ley 18.308/2008.

Daniel Todtmann Montandon Arquitecto pela Universidade Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001). Mestre em planejamento urbano e regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP (2009). Doutorando em planejamento urbano e regional na FAUUSP (início em 2017). Foi planejador urbano na Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA do Município de São Paulo (2002 a 2008) e Diretor de Planejamento Urbano no Ministério das Cidades (2008 a 2011). Na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura da Cidade de São Paulo foi diretor do Departamento de Uso do Solo (2013 a 2016), presidente da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana- CPPU (2013 a 2015), presidente da Câmara Técnica de Legislação Urbanística- CTLU (2015 a 2016) e representante titular da secretaria no Conselho Municipal de Política Urbana- CMPU (2015 a 2016), tendo sido responsável pela coordenação da revisão da lei de zoneamento (Lei 16.402/16) e participado da elaboração do Plano Diretor Estratégico (Lei 16.050/14). É professor de planejamento urbano e regional na Escola da Cidade desde janeiro de 2013 e consultor em legislação e planejamento urbano desde janeiro de 2017.



Capítulo IV

RECOMENDAÇÕES PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MARCOS JURÍDICOS URBANOS NACIONAIS

Anacláudia Rossbach e Daniel Todtmann Montandon

CIDADE DO MÉXICO, México

RETOMANDO OS CAPÍTULOS 2 E 3, os estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador apontaram para a constituição de uma nova ordem urbanística, fruto dos movimentos de Reforma Urbana que ocorreram de forma própria em cada país e que encontraram nas leis estudadas algumas estratégias para a superação do quadro urbano desigual, excludente, elitista e segregador das suas cidades. E identificamos alguns elementos que caracterizam essa nova ordem urbanística:

- O reconhecimento do direito à propriedade e sua subordinação às políticas públicas e à regulação urbana na garantia de direitos sociais e do interesse público.
- O reconhecimento do quadro urbano de degradação ambiental, de acesso desigual pela população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis aos serviços urbanos, às oportunidades decorrentes do desenvolvimento urbano e à moradia digna, sendo que a função pública do planejamento urbano deve estar comprometida com a superação desse quadro.
- O estabelecimento de instrumentos e ferramentas que interfiram na lógica de produção e transformação do território no sentido de produzir cidades sustentáveis a todos os habitantes e de modificação do quadro urbano mencionado.
- O estabelecimento de mecanismos e institutos de governança que garantam processos participativos e a gestão democrática dos planos, projetos e programas relacionados à política urbana.

Partindo desses elementos e do reexame das 11 leis e dos 3 estudos de caso, foram propostas recomendações em 3 blocos:

- Recomendações quanto ao **processo de formulação** das leis de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo estabelecer alguns elementos basilares que façam com que as leis tenham legitimidade política e social.
- Recomendações quanto aos **conteúdos** a serem tratados nas leis de desenvolvimento urbano, organizado em 3 componentes: um componente que trata dos conceitos, princípios e diretrizes; um segundo componente que trata dos instrumentos conforme os diversos temas, escalas e níveis de governança; um terceiro componente voltado ao sistema de governança para o processo de implementação e funcionamento das disposições da lei.
- Recomendações quanto à **interface das leis de desenvolvimento urbano com as políticas nacionais urbanas**, de modo que as leis disponham de um arranjo institucional e administrativo para sua plena implementação. O conceito de política urbana nacional está igualmente definido pela NAU e elaborado durante o processo preparatório à Conferência HÁbitat III, tendo como objetivo principal a construção de um arcabouço de políticas, regulamentações e programas para a agenda urbana de cada país.

Importante ponderar que o foco das recomendações é o direito à cidade na sua dimensão transversal, de modo a articular os conceitos, princípios e diretrizes aos instrumentos e seus

componentes e também ao sistema de governança urbana.

Quanto ao componente que trata dos instrumentos, buscou-se a clara superação da lógica setorial de modo a propiciar uma visão sistêmica e integrada do território das cidades, na linha de compreender este conjunto de instrumentos em um processo de estruturação do arcabouço de Políticas Urbanas Nacionais. Para tanto, foram eliminados os planos setoriais (habitação, transporte, saneamento, drenagem, resíduos sólidos, etc.) e seus conteúdos foram englobados em planos gerais de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano.

A seguir, segue a proposição de recomendações conforme os 3 blocos.

RECOMENDAÇÕES QUANTO AO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS LEIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

1. **Reconhecer o quadro urbano problemático** de degradação ambiental, de acesso desigual pela população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis aos serviços urbanos, às oportunidades decorrentes do desenvolvimento urbano e à moradia digna. As leis devem dialogar com esses problemas com o intuito de superar a lógica de produção e transformação desigual das cidades e alterar o *status quo* desse quadro urbano desigual.
2. **Dispor de uma Constituição Política** que defina os diversos direitos e a correlação entre eles. Por exemplo, ao prever os direitos sociais e o direito de propriedade, a Constituição deve estabelecer o limite de cada um, especialmente o direito de propriedade, que, por exemplo, deve estar condicionado ao cumprimento de sua função social e ambiental.
3. **Estabelecer um amplo processo participativo** que coloque todos os atores sociais no mesmo nível de igualdade para o debate. Um processo participativo legítimo não é somente aquele que prevê atividades participativas como audiências públicas, mas um processo que traga à tona os conflitos e disputas sobre o território, com ampla transparência sobre as decisões (clarificando os valores, critérios e argumentos), dando amplo espaço a todos os segmentos da sociedade, especialmente aos grupos sociais mais vulneráveis.
4. Ponderar que as recomendações aqui trazidas devem **reconhecer e se adaptar às peculiaridades regionais, culturais e sociais de cada país.**
5. **Considerar os diferentes tipos de unidades territoriais** (núcleos urbanos principais, aglomerações urbanas, vilas e distritos), levando em conta as conurbações urbanas e as redes de cidades para fins de estabelecimento dos instrumentos de planejamento urbano incidentes. É uma maneira de prever instrumentos mais simples em cidades menores com menor capacidade técnica e institucional para o exercício do planejamento urbano e instrumentos mais complexos em cidades maiores com melhor capacidade técnica e institucional.
6. **Prever o atendimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, especialmente o objetivo 11 e também às disposições da Nova Agenda Urbana da ONU.

RECOMENDAÇÕES QUANTO AOS CONTEÚDOS A SEREM TRATADOS NAS LEIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO COMPONENTE I: CONCEITOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

1. **Subordinar o direito à propriedade ao interesse público estabelecido no plano urbano municipal.** Embora essa diretriz aponte para a discricionariedade de cada cidade na definição do que é interesse público, é fundamental que a lei nacional defina os valores que qualifiquem o interesse público. Nessa perspectiva, o direito de construir é reconhecido como um bem público, separado do direito à propriedade e sua concessão deve estar condicionada ao atendimento de regras urbanísticas estipuladas no plano urbano municipal e ainda à compensação onerosa, quando for o caso.
2. **Definir o que é direito à cidade**, ponderando que os direitos sociais e os direitos humanos sejam incorporados numa dimensão programática, regulatória e territorial das políticas públicas urbanas e do planejamento urbano nas suas diversas escalas de atuação (local, regional, nacional).

3. **Prever a garantia do direito à cidade sustentável para todos os habitantes.** Para tanto, as ações públicas sobre o território devem buscar a redução das desigualdades e vulnerabilidades sociais e a universalização da oferta de serviços públicos e da mobilidade urbana sustentável em todo o território, com o mesmo padrão.
4. Prever que todo o processo de elaboração, revisão ou alteração de leis, planos e projetos que tenham relevante repercussão urbana **conte com um amplo processo participativo.** Do mesmo modo, prever que os referidos planos, projetos e leis disponham de **sistema de gestão democrática** para o controle social de sua implementação e revisão.
5. **Prever a reversão à coletividade de parte da valorização imobiliária gerada por ações públicas e coletivas,** como maneira de melhor distribuir os ganhos obtidos pelo processo de desenvolvimento urbano e auxiliar no financiamento das políticas públicas urbanas.
6. **Definir conceito de solo urbano, solo rural, solo de expansão urbana e solo de proteção ambiental,** com intuito de articular a incidência territorial dos instrumentos de planejamento e gestão conforme essa classificação.
7. **Estabelecer os critérios para o reconhecimento de regiões metropolitanas.**
8. **Definir o conceito das funções de interesse comum no território metropolitano,** com vistas a facilitar o planejamento e gestão das regiões metropolitanas.
9. Seguir as recomendações da NAU, dos ODS e demais documentos de reconhecimento dos direitos humanos da ONU quanto à **igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres** nas políticas públicas urbanas.
10. **Definir conceito de resiliência urbana** e diretrizes para adequação das infraestruturas e edificações frente a esse conceito.
Proibir os despejos forçados de grupos sociais vulneráveis, prevendo que no caso da necessidade de deslocamento de famílias para implementação de ações públicas e privadas, este ocorra em atendimento às disposições da ONU sobre direitos humanos.

COMPONENTE II: INSTRUMENTOS

- 1) Instrumentos no nível nacional:
 - a) prever **planos nacionais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial** que busquem a superação da visão setorial (habitação, transporte, saneamento básico, etc.), que reconheçam as regiões mais vulneráveis no país, que estabeleçam prioridades para a alocação de recursos e para assistência conforme o grau de vulnerabilidade dessas regiões e que estejam articulados aos planos orçamentários e fiscais nacionais. Importante esclarecer que aqui não está se tratando da infraestrutura de logística e transporte na escala nacional, mas da infraestrutura na escala urbana.
 - b) iniciar processos de estruturação de Políticas Urbanas Nacionais, entendidos como a formatação participativa e gradual de um arcabouço de políticas, planos, programas de investimento e marco regulatório com vistas a enfrentar as questões urbanas do país de forma a integrar esforços setoriais e garantir a institucionalização de um modelo de governança participativo com diversidade de atores, multinível e garantindo protagonismo e autonomia dos governos locais na definição de estratégias e prioridades e implementação.
- 2) Instrumentos no nível subnacional ou regional:
 - a) **Prever planos regionais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial** de forma articulada ao respectivo plano nacional, com a mesma correspondência de conteúdos.
 - b) **Prever planos urbanos para cada unidade territorial metropolitana** (ou região metropolitana), contendo a definição das funções de interesse metropolitano, o plano geral de macroinfraestruturas urbanas (transporte, saneamento, drenagem, resíduos sólidos, etc.), o macrozoneamento urbano, a classificação do solo (urbano, rural, de expansão urbana e de proteção ambiental), as diretrizes básicas de regulação do uso do solo e os instrumentos de caráter metropolitano.

- 3) Instrumentos no nível local:
- a) **Prever planos locais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial** com forte viés físico-territorial e visão estratégica de desenvolvimento (podendo ser denominados simplesmente de planos urbanos locais):
 - i) que sejam aprovados por lei;
 - ii) que sejam diferenciados em termos de complexidade da peça de planejamento conforme o porte populacional dos municípios;
 - iii) que prevejam a reversão do quadro urbano desigual do município, respeitando as peculiaridades regionais, culturais, ambientais, sociais e econômicas do município;
 - iv) que contenham uma clara estratégia de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano em atendimento aos conceitos, diretrizes e princípios estabelecidos;
 - v) que definam um plano geral de infraestruturas urbanas (transporte, saneamento, drenagem, resíduos sólidos, etc.) considerando a superação das carências urbanas do município e sua articulação com o planejamento das infraestruturas nas escalas nacional e regional; considerar ainda que o dimensionamento das infraestruturas deve estar em sinergia com as densidades construtivas e populacionais planejadas no próprio plano e nos casos de cidades médias e grandes sua configuração territorial deve buscar a forma urbana compacta;
 - vi) que estabeleçam normas urbanísticas de parcelamento, uso e ocupação do solo considerando a perspectiva de modificação do quadro urbano desigual do município e ainda a preservação cultural, a proteção ambiental, a proteção da população indígena - quando for o caso - e quando se tratar de cidades médias e grandes buscar a forma urbana compacta;
 - vii) que estabeleçam um conjunto de instrumentos de gestão territorial urbana para viabilizar a estratégia de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano pretendida;
 - viii) que estabeleçam instrumentos e mecanismos para a gestão integrada de riscos e desastres naturais, englobando mapeamento de riscos e suscetibilidades, normas técnicas para o projeto de infraestruturas urbanas e demais instrumentos focados na prevenção;
 - ix) que estabeleçam diretrizes para o dimensionamento e a configuração dos espaços públicos, levando em conta os aspectos ambientais e de acessibilidade universal;
 - x) que estabeleçam normas específicas para a aquisição, utilização, destinação e alienação dos bens públicos municipais, considerando a necessidade de disponibilização desses imóveis para a instalação de equipamentos sociais;
 - xi) que estabeleçam instâncias de monitoramento e controle social de sua implementação, envolvendo a participação da sociedade.
 - b) **Prever instrumentos que viabilizem a recuperação à coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas e coletivas**, de modo a contribuir com o financiamento do desenvolvimento urbano do município, devendo estar contidos na lei do plano urbano local.
 - c) **Prever instrumentos que penalizem a ociosidade do uso do solo** e a sua retenção para fins especulativos em locais com oferta de infraestrutura, serviços urbanos e empregos, devendo estar contidos na lei do plano urbano local.
 - d) **Prever instrumentos que viabilizem a urbanização integrada de assentamentos precários** e a regularização fundiária de interesse social, devendo estar contidos na lei do plano urbano local.
 - e) **Prever instrumentos de apoio à produção de moradia social**, especialmente zonas especiais de interesse social, com a indicação de áreas para a construção de habitação social; e cotas de produção de moradia social conforme ações de parcelamento e/ou edificação, devendo estar contidos na lei do plano urbano local.
 - f) **Prever instrumentos de avaliação de impactos urbanísticos e ambientais.**

- g) **Prever o instituto do tombamento** para preservação de imóveis e territórios de interesse cultural, histórico, social, ambiental, arqueológico ou que apresentem outro valor a ser preservado.
- h) **Prever o instrumento da desapropriação** estabelecendo as formas de indenização.

COMPONENTE III: SISTEMA DE GOVERNANÇA

- 1) **Prever instâncias administrativas de coordenação e execução dos planos e projetos urbanos** e a definição das respectivas competências institucionais. Recomenda-se que as leis prevejam a criação de órgãos específicos de planejamento urbano (desenvolvimento urbano e ordenamento territorial) nas esferas nacional, regional e local.
- 2) **Prever um regime sancionatório**, considerando as funções de cada instância administrativa nos níveis nacional, regional e local na adoção de medidas de controle, fiscalização e sanção. É desejável que a lei também preveja sanções pelo não atendimento dos aspectos qualitativos dos instrumentos, especialmente quando os planos e projetos não atenderem aos conceitos, princípios e diretrizes estabelecidos na lei nacional.
- 3) **Prever mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano** por meio da adoção dos mecanismos tradicionais, como a alocação de recursos oriundos dos orçamentos públicos para investimentos e subsídios, mas também por meio da adoção de mecanismos alternativos de financiamento do desenvolvimento urbano¹, como:
 - a) a utilização de instrumentos que viabilizem a recuperação à coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas e coletivas;
 - b) a previsão de que parte dos recursos obtidos pela tributação sobre a propriedade sejam alocados em melhorias urbanas previstas nos planos urbanos locais;
 - c) a previsão de que parte dos recursos oriundos de *royalties* – e demais modalidades de contribuições financeiras derivadas da exploração mineral e energética – sejam alocados em melhorias urbanas previstas nos planos urbanos locais;
 - d) a celebração de empréstimos junto a bancos e demais entidades internacionais com foco na promoção de melhorias urbanas previstas nos planos urbanos locais, especialmente às intervenções voltadas à redução das maiores carências urbanas, observando sempre a responsabilidade fiscal.
- 4) **Prever a estruturação de um sistema de informações territoriais**, com ampla transparência. É fundamental que as informações relativas aos planos, projetos e obras estejam integradas em sistemas de informações com base georreferenciada e com amplo acesso público, sendo indispensável sua disponibilização e ampla divulgação na rede mundial de computadores, internet. Sugere-se que também sejam disponibilizados os dados abertos na internet e que os sistemas sejam estruturados nos níveis nacional, regional e local e de forma integrada, cabendo ao nível nacional sua coordenação e integração. Importante atentar que para ocorrer a integração talvez seja necessário padronizar os conteúdos e representação gráfica dos planos.
- 5) **Prever instâncias e mecanismos de participação**. É indispensável a criação de conselhos nas esferas nacional, regional e local, com participação paritária da sociedade civil e do Poder Público, com competência consultiva e deliberativa sobre a elaboração e implementação de planos e projetos urbanos. É desejável que as leis estabeleçam critérios para composição dos conselhos, a forma de eleição dos seus membros e suas competências, considerando ainda as situações em que seja pertinente o conselho sugerir a aplicação de sanções. Também é fundamental prever a realização de conferências, plebiscitos, referendos e audiências públicas, conforme os tipos de planos e projetos. Por exemplo, é fundamental que todo plano urbano local seja submetido a audiências públicas conforme regiões e temas (habitação, saneamento, transporte, etc.).

¹ Consideramos mecanismos alternativos de financiamento os recursos oriundos de instrumentos e fontes exógenos aos orçamentos públicos dos governos nacional, subnacional e local.

RECOMENDAÇÕES QUANTO À INTERFACE DAS LEIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO COM AS POLÍTICAS NACIONAIS URBANAS

É fundamental que cada país organize uma política urbana nacional que estabeleça as condições institucionais para viabilização e concretização de mudanças no território urbano, no sentido de enfrentamento do quadro problemático urbano, especialmente a redução das desigualdades socioterritoriais.

A Política Urbana Nacional pode ser compreendida como uma ferramenta para o governo obter um melhor impacto no território urbano por meio do alinhamento das políticas setoriais que afetam as áreas urbanas e desenvolvimento do ambiente institucional. Adicionalmente uma Política Urbana Nacional deve abarcar territórios nas escalas metropolitana e regional, na extensão urbano-rural e também no nível supranacional.

Trata-se de um processo de natureza técnica e política, neste sentido a definição de prioridades pressupõe um diálogo inclusivo, visando consenso e envolvendo todos os atores-chave. Importante avaliar efetivamente as capacidades existentes e a necessidade de ajustar os marcos jurídico, institucionais e fiscais existentes, bem como as diretrizes de políticas públicas setoriais.

Um processo de estruturação de Política Urbana Nacional tem o potencial de ser transformador, na medida em que promove uma melhor coerência entre as políticas nacionais e locais e a cooperação e colaboração em todas as esferas. Nesta linha, há um poder intrínseco a este processo que pode garantir o protagonismo das autoridades locais e das comunidades, ao construir capacidades; definir mandatos legais e políticos; e ampliar os investimentos a partir do reequilíbrio dos sistemas fiscais.

A lei de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial aqui defendida presume uma mudança de cultura na gestão das políticas urbanas e para que tal mudança ocorra é fundamental modificar a estrutura, as práticas e a lógica de funcionamento do Estado. Neste contexto, sugere-se que a lei nacional de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial seja integrante de uma política urbana nacional composta por:

1. **Um arcabouço jurídico** de leis, regulamentos e normas relativos aos temas da política urbana. Aqui cabe destacar que os marcos legais principais são a Constituição Política e a lei nacional de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial que estamos tratando neste trabalho.
2. **Um plano nacional de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial** que estabeleça prioridades para a alocação de recursos conforme as regiões do país e seus respectivos níveis de vulnerabilidade social.
3. **Instâncias administrativas** de coordenação e execução dos programas nacionais, respeitando a autonomia dos governos locais
4. **Programas nacionais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial**, englobando os temas da habitação, saneamento básico, transporte urbano e resíduos sólidos, com foco na eliminação das carências urbanas e na ação integrada no território.
5. **Modelos de governança participativa, multinível e atores, uma alternativa** consiste em estabelecer um **sistema de conselhos com participação da sociedade e do Poder Público** nas instâncias nacional, regional e local, de modo a propiciar ampla participação da sociedade com vistas ao controle social de sua implementação, além de garantir protagonismo e autonomia dos governos locais
6. **Avaliação e monitoramento** de seus resultados, com ampla transparência das informações.

Nesta etapa final do livro não se pretendeu construir um guia de como elaborar uma lei nacional de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial como elemento central do marco jurídico urbano nacional, mas identificar os elementos necessários para se avançar na **nova ordem urbanística e jurídica** como desdobramento dos movimentos pela Reforma Urbana na América Latina e Caribe. Acredita-se que essa nova ordem requer uma mudança na cultura de gestão das cidades, que por sua vez supõe novas práticas de governo e novas políticas públicas. O objeto central desse estudo foi a lei nacional de

desenvolvimento urbano e ordenamento territorial como elemento chave para a instituição dessa nova ordem urbanística numa política de Estado e não somente em práticas de governo. E entendemos que sua elaboração e implementação também depende da construção de políticas nacionais urbanas por parte dos governos nacionais democraticamente eleitos.

Esperamos que os governos estejam sensíveis a essa nova ordem urbanística como um caminho para a construção de cidades mais justas e democráticas, em atendimento à Nova Agenda Urbana e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o objetivo 11.

Anacláudia Rossbach é economista e diretora regional da América Latina e Caribe da Cities Alliance.

Daniel Todtmann Montandon Arquiteto pela Universidade Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001). Mestre em planejamento urbano e regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP (2009). Doutorando em planejamento urbano e regional na FAUUSP (início em 2017). Foi planejador urbano na Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA do Município de São Paulo (2002 a 2008) e Diretor de Planejamento Urbano no Ministério das Cidades (2008 a 2011). Na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura da Cidade de São Paulo foi diretor do Departamento de Uso do Solo (2013 a 2016), presidente da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana- CPPU (2013 a 2015), presidente da Câmara Técnica de Legislação Urbanística- CTLU (2015 a 2016) e representante titular da secretaria no Conselho Municipal de Política Urbana- CMPU (2015 a 2016), tendo sido responsável pela coordenação da revisão da lei de zoneamento (Lei 16.402/16) e participado da elaboração do Plano Diretor Estratégico (Lei 16.050/14). É professor de planejamento urbano e regional na Escola da Cidade desde janeiro de 2013 e consultor em legislação e planejamento urbano desde janeiro de 2017.

Roteiro para elaboração dos Estudos de Caso

O COMPARATIVO DAS EXPERIÊNCIAS do Brasil, México, Colômbia e Equador na formulação e implementação de suas leis nacionais de desenvolvimento urbano.

PARTE I: PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI

Explicar a forma como a lei foi concebida e como o ordenamento territorial era abordado antes da promulgação da lei. Como sugestão para o estudo, pode-se utilizar a seguinte estrutura de temas (não obrigatória):

- Identificar a iniciativa do projeto de lei (da sociedade, do Poder Executivo ou do Poder Legislativo).
- Identificar a motivação (quais são os principais argumentos que justificaram sua proposta ou, inclusive, sua previsão legal ou constitucional. Identificar a existência de uma constituição nacional e o período).
- Identificar os atores e segmentos da sociedade que participaram do processo de elaboração (registros de presença em eventos, existência de pareceres, notícias de mobilização na imprensa ou realização de eventos etc.).
- Identificar os principais temas debatidos ao longo do processo de formulação, com ênfase nos pontos polêmicos.
- Identificar se foram feitos estudos específicos para subsidiar a elaboração da lei, se houve a contratação de serviços de consultoria e pareceres técnicos e quais foram as entidades que eventualmente apoiaram, financiaram e/ou realizaram o desenvolvimento desses estudos.
- Identificar a existência de uma eventual influência conceitual ou metodológica de outros países, identificando a corrente de pensamento eventualmente relacionada.
- Identificar o tempo de tramitação do projeto até a aprovação da lei.

PARTE II: CONCEPÇÃO DA LEI

- Explicar as bases conceituais: descrever as origens e os conceitos-chave que influenciaram a formulação da lei.
- Identificar como é tratada em cada lei a função social da propriedade e o direito à cidade.
- Explicar a distribuição de competências entre os níveis de governo (na lei): explicar os papéis do governo nacional, dos governos regionais e das autoridades locais.

- Explicar como são concebidos e aplicados os instrumentos de planejamento. Explicar a hierarquia (em especial a escala de incidência no território). Explicar como os instrumentos classificam o solo (urbano, rural, solo sob proteção, etc.).
- Explicar como os temas estratégicos são tratados na lei: habitação, saneamento, patrimônio, estrutura ecológica principal, espaço público, transporte e gerenciamento de riscos, entre outros. Explicar a relação dos temas com os instrumentos.
- Explicar os outros tipos de instrumentos, com enfoque em planejamento, gestão e financiamento. Destacar:
 - os instrumentos que contribuem para a política de habitação social, como as zonas especiais de interesse social e os macro projetos;
 - os instrumentos de distribuição de ônus e benefícios, recuperação de mais-valias e arrecadação;
 - como são concedidos os direitos de construção (gratuitamente ou de forma onerosa).
- Descrever a metodologia e o processo de construção dos instrumentos de planejamento, assim como os atores envolvidos. Nesta seção, deve-se apontar como se dá a participação social.
- Descrever a estrutura de conteúdos da lei.

PARTE III: PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI

Descrever como os elementos descritos na concepção da lei foram aplicados na prática. Utilizar os mesmos conteúdos descritos na parte II, com ênfase nos resultados, especialmente a implantação de instrumentos pelas autoridades locais, as dificuldades encontradas na elaboração da lei – o que implica em abordar o acompanhamento e avaliação – e as estratégias implementadas para superar tais dificuldades. É importante destacar como as bases da lei nacional foram incorporadas na dimensão local, com ênfase na função social da cidade e da propriedade e também no direito à cidade.

COMENTÁRIOS GERAIS

- Caso haja outras leis nacionais que abordem temas específicos, como habitação, saneamento, transporte, preservação cultural, gerenciamento de riscos, parcelamento do solo, gestão metropolitana etc., sugere-se que tais leis sejam apenas citadas (não havendo necessidade de analisá-las).
- Da mesma forma, temas relacionados a desapropriação, registros públicos, cadastro, tributação, declaração de monumento histórico, patrimônio público etc. não precisam ser tratados de forma específica, caso as leis nacionais de desenvolvimento urbano não tenham disposições específicas sobre os mesmos.
- Identificar casos de sucesso de cada elemento analisado. Demonstrar exemplos e destacar as inovações.
- Destacar estudos feitos sobre a implementação da lei.



Cities Alliance

Cities Without Slums

Autores

Anacláudia Rossbach
Barbara Scholz
Cleandro Krause
Daniel Todtmann Montandon
Fernando Haddad
José Antonio Pinzón Bermúdez
José Morales
Marco Aurélio Costa
Sandra Karime Zabala Corredor
Sirly Castro Tuirán
Virgílio Hernandez
William Cobbett



DNP Departamento
Nacional
de Planeación