

ESTATUTO DA CIDADE

ESTATUTO DE LA CIUDAD
CITY STATUTE

A VELHA E A NOVA AGENDA URBANA

Uma análise de 15 anos da lei

LA VIEJA Y LA NUEVA AGENDA URBANA

Un análisis de 15 años de la ley

THE OLD AND THE NEW URBAN AGENDA

An analysis of 15 years of the law



ESTATUTO DA CIDADE

ESTATUTO DE LA CIUDAD

CITY STATUTE

A VELHA E A NOVA AGENDA URBANA

Uma análise de 15 anos da lei

LA VIEJA Y LA NUEVA AGENDA URBANA

Un análisis de 15 años de la ley

THE OLD AND THE NEW URBAN AGENDA

An analysis of 15 years of the law

Org. Anacláudia Rossbach

Autores

Anacláudia Rossbach

Ana Paula Bruno

Celso Santos Carvalho

Daniel Montandon

Edésio Fernandes

Inês Magalhães

Nelson Saule Júnior

1ª edição

São Paulo, 2016

Cities Alliance

Cities Without Slums

Coordenação

Anacláudia Rossbach

Cities Alliance Regional Adviser –
Latin America and Caribbean

Suporte técnico

Gabriela Mercurio

Cities Alliance Programme Associate

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

E79 Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei = Estatuto de la ciudad: la vieja y la nueva agenda urbana: un análisis de 15 años de la ley = City statute: the old and the new urban agenda: na analysis of 15 years of the law / Org. Anacláudia Rossbach. – 1. ed. – São Paulo : Cities Alliance : Publisher Brasil, 2016. 148 p. ; 21,5 x 26 cm.

Texto em português, com transcrição paralela em espanhol e inglês.
Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-85938-86-4

1. Política urbana - Legislação. 2. Política urbana - História.
I. Rossbach, Anacláudia. II. Título. III. Título.

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

Edição

Adriana Delorenzo

Capa e projeto gráfico

Marcos Guinoza

Revisão

Maurício Ayer



Sumário

- 5_ Prefácio
William Cobbett
- 7_ Introdução
Anacláudia Rossbach
- 13_ O Estatuto da Cidade
Celso Santos Carvalho
- 29_ Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrédito ou razão de otimismo?
Edésio Fernandes
- 51_ Desdobramentos do Estatuto da Cidade no nível federal: a atuação do Ministério das Cidades em política urbana
Ana Paula Bruno
- 69_ A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo
Daniel Montandon
- 91_ A política habitacional e o Estatuto da Cidade
Anacláudia Rossbach e Inês Magalhães
- 99_ Estatuto da Cidade e direito à cidade seguem como marcos referenciais para cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis
Nelson Saule Júnior
- 121_ Notas finais
Anacláudia Rossbach
- 123_ Lei Estatuto da Cidade

Sumario

Table of Contents

- 4_ ● Prefacio
● Foreword
William Cobbett
- 7_ ● Introducción
● Introduction
Anacláudia Rossbach
- 13_ ● El Estatuto de la Ciudad
● The City Statute
Celso Santos Carvalho
- 29_ ● Estatuto de la Ciudad, 15 años después: ¿razón de descrédito o razón de optimismo?
● City Statute, 15 years later: A reason for disbelief, or a reason for optimism?
Edésio Fernandes
- 51_ ● Desdoblamientos del Estatuto de la Ciudad en el ámbito federal: la actuación del Ministerio de las Cidades en política urbana
● The City Statute unfoldings at the federal level: efforts by the Ministry of Cities in urban policy
Ana Paula Bruno
- 69_ ● La implantación del Estatuto de la Ciudad en escala local: la experiencia de São Paulo
● Local Application of the City Statute: the Sao Paulo experience
Daniel Montandon
- 91_ ● La política de vivienda y el Estatuto de la Ciudad
● The housing policy and the City Statute
Anacláudia Rossbach / Inês Magalhães
- 99_ ● El Estatuto de la Ciudad y el derecho a la ciudad siguen como marcos referenciales para ciudades justas, inclusivas, democráticas y sostenibles
● City Statute and right to the city continue to be a reference for just, inclusive, democratic and sustainable cities
Nelson Saule Júnior
- 120_ ● Notas finales
● Final Comments
Anacláudia Rossbach
- 123_ ● Ley Estatuto de la Ciudad
● Law City Statute

español

Prefacio

William Cobbett
Director de *Cities Alliance*

LA CONFERENCIA HÁBITAT III del mes de octubre de 2016, en la ciudad de Quito, ofrece una oportunidad tempestiva para una revisión de los 15 años del Estatuto de la Ciudad, un marco en la legislación brasileña que procuró codificar el Derecho a Ciudad. Entre muchos atributos, el Estatuto de la Ciudad pretendió ofrecer acceso universal a las ciudades brasileñas, exigió a los gobiernos municipales una amplia gama de deberes para alcanzar esa visión y dio preferencia al uso social de la tierra (y de la ciudad) en detrimento del uso individual.

Desde que publicamos el primer comentario en 2010, hubo un progreso internacional significativo en el reconocimiento de la importante contribución de las ciudades para el desarrollo nacional, principalmente a través de la adopción del ODS 11 (Objetivos de Desarrollo Sostenible) de la amplia Agenda 2030. A continuación, se reconoció también el papel positivo de las ciudades y regiones en la respuesta a la amenaza existencial impuesta por el cambio climático, conforme evidenciado en la COP 21 en París.

Sin embargo, por mucho que esos avances hayan sido importantes y bienvenidos, todavía hay una gran laguna entre las resoluciones adoptadas en las conferencias internacionales y la urgente necesidad de una verdadera transformación en millares de ciudades en todas las regiones y particularmente en las ciudades que pasan por un rápido crecimiento de población.

Como se demuestra en la discreta referencia al Derecho a la Ciudad en la Nueva Agenda Urbana, el acceso universal a los beneficios y oportunidades de una ciudad que funcione bien permanece elusivo en muchas regiones, particularmente para los pobres urbanos y rurales, así como para las mujeres. En un gran número de ciudades de todos los tamaños, la desigualdad, la exclusión social y la degradación ambiental continúan aumentando. En ese sentido, es importante que reflexionemos de forma crítica sobre la experiencia de las ciudades brasileñas en los últimos quince años.

Esperamos que esta publicación contribuya para el éxito de la Conferencia Hábitat III en Quito y que la adopción de la Nueva Agenda Urbana pueda realizar una contribución decisiva para la materialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París.

english

Foreword

William Cobbett
Director of *Cities Alliance*

THE HABITAT III CONFERENCE in Quito October 2016, provides a timely opportunity to review 15 years of the City Statute, Brazil's landmark legislation that sought to codify the Right to the City. Amongst other attributes, the City Statute sought to provide universal access to Brazil's cities, charged the local governments with a range of duties to achieve this new vision, and privileged the social use of land (and the city) over the individual.

Since we published the first commentary in 2010, there has been significant international progress in recognising the important contribution of cities to national development, most notably through the adoption of SDG 11 of the comprehensive Agenda 2030. Subsequently, the positive role of cities and regions in responding to the existential threat posed by climate change has also been recognised, as evidenced at COP 21 in Paris.

However, as important and welcome as these advances are, there remains a wide gap between resolutions adopted at international conferences, and the urgent need for real transformation in thousands of cities in all regions, and particularly in those towns and cities experiencing rapid population growth.

As evidenced in the modest reference of a Right to the City in the New Urban Agenda, universal access to the opportunities and benefits of a well-functioning city remains elusive in many regions, particularly for the urban and rural poor, as well as for female citizens. In too many cities, of all sizes, inequality, social exclusion and environmental degradation continue to increase. In this respect, it is important to critically reflect on the experience in Brazilian cities over the last fifteen years.

We hope that this publication will contribute to a successful Habitat III Conference in Quito, and that the adoption of the New Urban Agenda will make a decisive contribution to the implementation of the Sustainable Development Goals, and the Paris Agreement.

português

Prefácio

William Cobbett
Diretor da *Cities Alliance*

A CONFERÊNCIA HABITAT III de outubro de 2016 em Quito oferece uma oportunidade tempestiva para uma revisão dos 15 anos do Estatuto da Cidade, um marco na legislação brasileira que buscou codificar o Direito à Cidade. Entre muitos atributos, o Estatuto da Cidade buscou oferecer acesso universal às cidades brasileiras, atribuiu a governos municipais uma ampla gama de deveres para se alcançar essa visão e privilegiou a função social da terra (e da cidade) em detrimento do uso individual.

Desde que publicamos o primeiro comentário em 2010, houve um significativo progresso internacional no reconhecimento da importante contribuição das cidades para o desenvolvimento nacional, mais notadamente através da adoção do ODS 11 (um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) da abrangente Agenda 2030. Subsequentemente, também foi reconhecido o papel positivo das cidades e regiões em responder à ameaça existencial imposta pela mudança climática, conforme evidenciado na COP 21 em Paris.

Entretanto, por mais que esses avanços tenham sido importantes e bem vindos, ainda permanece uma grande lacuna entre as resoluções adotadas nas conferências internacionais e a urgente necessidade de uma verdadeira transformação em milhares de cidades em todas as regiões, e particularmente nas cidades que passam por um rápido crescimento populacional.

Como demonstrado na discreta referência ao Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana, o acesso universal aos benefícios e oportunidades de uma cidade que funcione bem permanece vago em muitas regiões, particularmente para os pobres urbanos e rurais, assim como para as mulheres. Em um grande número de cidades, de todos os tamanhos, a desigualdade, a exclusão social e a degradação ambiental continuam a aumentar. Nesse sentido, é importante que reflitamos de forma crítica sobre a experiência das cidades brasileiras nos últimos 15 anos.

Esperamos que esta publicação contribua para o sucesso da Conferência Habitat III em Quito, e que a adoção da Nova Agenda Urbana possa trazer uma contribuição decisiva para a materialização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e do Acordo de Paris.



Introdução

Anacláudia Rossbach

● español

Introducción

● english

Introduction

CON LA APROXIMACIÓN DEL HÁBITAT III, la tercera Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el ámbito de su programa específico para vivienda y desarrollo urbano sostenible (UN-HABITAT – *United Nation Human Settlement*), el Estatuto de la Ciudad de Brasil vuelve a destacarse en el debate internacional sobre el futuro urbano del planeta.

Representando un nuevo orden jurídico-urbanístico, la Ley Federal nº 10.257 del 10 de julio de 2001 completa 15 años de existencia en el mismo año de la realización de la conferencia. Una legislación sofisticada derivada de la primera constitución brasileña posterior al restablecimiento de la democracia en el país, que al reconocer la función social de la propiedad, el protagonismo de los municipios en la regulación y planificación del uso del suelo y la seguridad de la propiedad de familias establecidas en áreas urbanas después de cinco años y sin oposición, promueve un avance sin parangón en el proceso de la reforma urbana en Brasil y al mismo tiempo constituye una referencia internacional.

En América Latina solamente dos países desarrollaron marcos legales tan avanzados desde el punto de vista de promoción de la equidad urbana: Colombia, con la Ley Nacional 388 de 1997, y Ecuador con su recién aprobada Ley orgánica de ordenación territorial, uso y gestión del suelo (LOOTUS). Durante la Reunión Regional de América Latina y el Caribe, realizada en Toluca, México, en abril de 2016, el Cities Alliance organizó un debate importante entre representantes de estos tres países, Brasil, Colombia y Ecuador, demostrando cuánto se avanzó en el sentido de reconocer el Derecho a la Ciudad e instituir instrumentos democráticos de planificación y desarrollo urbano inclusivo y sostenible, legitimando el papel de los gobiernos locales y de la definición de los rumbos de sus ciudades.

El debate realizado dejó muy clara la importancia de la construcción de marcos legales para estructurar las políticas urbanas nacionales, pauta importante para la llamada “Nueva Agenda Urbana” que se configura en este proceso rumbo a la Conferencia Hábitat III, transformándose en un compromiso real de los países a partir de la firma de la “Declaración de Quito”.

Como quedó en evidencia en el documento de Políticas Urbanas Nacionales, uno de los ejes estructuradores del debate previo a Hábitat III, tales políticas se caracterizan por procesos continuos de construcción de una estructura constituida por leyes, políticas, programas y modelos de gobernanza multi-escala y multi-nivel, fundamentado por un marco legal orientador del desarrollo urbano. Este proceso requiere actuación igualmente continuada de una variedad de actores como movimientos sociales, gobiernos nacionales y locales, academia, sector privado, organizaciones internacionales, poderes legislativo y judicial y combina movimientos *top-down* y *bottom-up*.

Otros documentos que sirvieron de fundamento a la construcción de la “Declaración de Quito”, y desarrollados por las denominadas “unidades de política” (*policy units*), como, por ejemplo, el del Derecho a la Ciudad y Gobernanza Urbana, Capacidad y Desarrollo Institucional, también señalan la importancia de constituir marcos legales y regulatorios en los países para que ellos estén debidamente preparados para enfrentar los antiguos y nuevos desafíos de la urbanización global, en ciudades que cumplen sus funciones sociales y asumen el protagonismo de la planificación y el desarrollo urbano. Nuevos flujos migratorios y perfiles socioeconómicos poblacionales, con la

WITH THE APPROACHING HABITAT III, the third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (UN-HABITAT – United Nations Human Settlements), Brazil’s City Statute stands out once again in the international debate on the urban future of the planet.

Representing a new urban legal order, Federal Law 10.257 of July 10 of 2001 celebrates 15 years of existence on the same year when the Conference will be held. It is a sophisticated legislation derived from the first Brazilian Constitution after democracy was reestablished in the country. Recognizing the social function of property, the leading role of municipalities in land use regulation and planning, secure land tenure for families living in urban areas for five years uninterruptedly and unopposed, this law promotes unparalleled progress in the process of urban reform in Brazil and becomes an international benchmark.

In Latin America, only two countries developed such advanced legal frameworks from the standpoint of promoting urban equality: Colombia, with National Law 388 of 1997 and Ecuador with the recently approved Organic Law on Territorial Occupation and Land Use and Management (LOOTUS). During the Latin America and the Caribbean Regional Meeting, held in Toluca, Mexico, in April of 2016, the Cities Alliance organized an important debate with representatives of these three countries – Brazil, Colombia and Ecuador –, illustrating how much progress has been made in recognizing the Right to the City and framing democratic instruments for inclusive and sustainable urban planning and development, legitimizing the role of local governments and society in defining the future directions of their cities.

The debate that ensued made it very clear the importance of building legal frameworks to structure national urban policies, an important item for the so called “New Urban Agenda”, which takes shape in this process towards the Habitat III Conference, becoming a real commitment by countries after the signing of the Quito Declaration.

As it became evident in the document on National Urban Policies, one of the structuring pillars of the debate prior to Habitat III, such policies are characterized by continuous processes to build a framework of laws, policies, programs and multi-scale and multi-level governance models, substantiated by a legal framework to guide urban development. This process requires an equally continuous action by a number of stakeholders such as social movements, national and local governments, the academia, the private sector, international organizations, the Legislative and Judiciary branches, and combines both top-down and bottom-up movements.

Other documents which supported the drafting of the Quito Declaration and were developed by the so called “policy units”, such as, for instance, the Right to the City and Urban Governance, Capacity and Institutional Development, also point to the importance of building legal and regulatory frameworks so countries can be duly prepared to face both old and new challenges posed by global urbanization, in cities that fulfill their social functions and take on a leading role in urban planning and development. New migration flows and social and economic profiles of populations, with growing concentration of wealth, bring to surface challenges of various natures to all countries – from the most urbanized to those in the process of urbanization,

COM A APROXIMAÇÃO DA HABITAT III, a terceira Conferência das Organização das Nações Unidas (ONU) no âmbito do seu programa específico para habitação e desenvolvimento urbano sustentável (UN-Habitat – United Nation Human Settlement), o Estatuto da Cidade do Brasil ganha novamente destaque no debate internacional sobre o futuro urbano do planeta.

Representando uma nova ordem jurídico-urbanística, a lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, completa 15 anos de existência no mesmo ano em que se realiza a conferência. Trata-se de uma legislação sofisticada, derivada da primeira Constituição brasileira posterior ao restabelecimento da democracia no País, que, ao reconhecer a função social da propriedade, o protagonismo dos municípios na regulação e planejamento do uso do solo e a segurança na posse de famílias estabelecidas em áreas urbanas após cinco anos e sem oposição, promove um avanço sem paralelos no processo da reforma urbana no Brasil e ao mesmo tempo constitui-se como referência internacional.

Na América Latina, apenas dois países desenvolveram marcos legais tão avançados do ponto de vista de promoção da equidade urbana: a Colômbia, com a lei nacional nº 388 de 1997, e o Equador, com sua recém-aprovada Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo (Lootus). Durante a reunião regional da América Latina e Caribe, realizada em Toluca, México, em abril de 2016, a *Cities Alliance* organizou um debate importante entre representantes desses três países (Brasil, Colômbia e Equador). A atividade demonstrou o quanto se avançou no sentido de reconhecer o Direito à Cidade e instituir instrumentos democráticos de planejamento e desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável, legitimando o papel dos governos locais e da sociedade na definição dos rumos de suas cidades.

O debate realizado deixou muito clara a importância da construção de marcos legais para estruturar as políticas urbanas nacionais, pauta importante para a chamada Nova Agenda Urbana, que se configura neste processo rumo à Conferência Habitat III. Essa pauta transformou-se em comprometimento real dos países a partir da assinatura da Declaração de Quito.

Como ficou evidenciado no documento de Políticas Urbanas Nacionais, um dos eixos estruturantes do debate prévio à Habitat III, tais políticas caracterizam-se por processos contínuos de construção de um arcabouço constituído por leis, políticas, programas e modelos de governança multiescala e multinível, fundamentado por um marco legal orientador do desenvolvimento urbano. Esse processo requer atuação igualmente continuada de uma variedade de atores – como movimentos sociais, governos nacionais e locais, academia, setor privado, organizações internacionais e poderes legislativo e judiciário – e combina movimentos *top-down* e *bottom-up*.

Outros documentos que fundamentaram a construção da Declaração de Quito, e desenvolvidos pelas chamadas “unidades de política” (*policy units*), como por exemplo o do Direito à Cidade e Governança Urbana, Capacidade e Desenvolvimento Institucional, também apontam para a importância de constituir marcos legais e regulatórios nos países. O objetivo é que as nações estejam devidamente preparadas para enfrentar os velhos e novos desafios da urbanização global, em cidades que cumprem suas funções sociais e assumem o

concentración creciente de la riqueza ponen sobre la mesa desafíos de diversa naturaleza para todos los países, ya sean los más urbanizados o los que están en proceso de urbanización, desarrollados o en desarrollo, en un contexto global de cambio climático y aumento del protagonismo de las ciudades en la garantía de la sostenibilidad, equidad y crecimiento económico de los países.

En el caso específico de Brasil, la construcción de una agenda urbana más consistente y alineada a las realidades del país, con eses segregadas desde el punto de vista social y con grandes deficiencias de infraestructura y planificación, gana impulso a partir de 2001 con la aprobación del Estatuto de la Ciudad, una ley paradigmática que fue impulsada desde abajo hacia arriba por activistas sociales, con el protagonismo del Movimiento de la Reforma Urbana. Después, en 2003, a partir de la creación del Ministerio de la Ciudad, la temática urbana asume una escala importantísima con la institución de un modelo de gobernanza participativo y democrático, el diseño de varias políticas sectoriales, avances legales, la realización de políticas robustas de inversión y diversas acciones de capacitación, no solo en el sentido de fortalecer los municipios y actores sociales, sino también con la intención de fomentar y consolidar una nueva cultura de desarrollo urbano integrado, inclusivo y sostenible, teniendo el Derecho a la Ciudad como principio fundamental e “institucionalizando” cada vez más los avances aportados por el Estatuto de la Ciudad.

El *Cities Alliance* acompañó a Brasil en gran parte de esta trayectoria, representando un papel menor aunque estratégico en el sentido de ampliar las oportunidades de colaboración e intercambios en el ámbito nacional e internacional y, por lo tanto, contribuyendo para generar y promover avances en la política urbana del país, en las esferas nacional y local, apoyando al gobierno y a la sociedad civil. Por medio de sus miembros con presencia estratégica en Brasil y en la región se concibieron proyectos de asistencia técnica, modelos de capacitación a municipios y actores locales, se realizaron intercambios internacionales y actividades de difusión de conocimiento e incidencia.

Brasil poco a poco pasó a desempeñar también un papel más activo en el *advocacy* internacional, pasando a ser un miembro del *Cities Alliance* y a promover la transferencia horizontal del conocimiento y experiencia acumulados, fortaleciendo lazos e intercambios sur-sur con países de América Latina, África y Asia. Por medio del Fórum IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y de intercambios y cooperaciones con países estratégicos para el *Cities Alliance*, especialmente en África y Asia, los avances de la agenda urbana de Brasil fueron compartidos y recíprocamente perfeccionados y fortalecidos en este proceso.

Durante la realización del Fórum Urbano Mundial, en Río de Janeiro en 2010 el *Cities Alliance* organizó una publicación y un debate en torno del Estatuto de la Ciudad, los participantes en su construcción reunieron reflexiones sobre este proceso anterior a su aprobación en 2001, en aquel momento eran nueve años de existencia de la legislación y poco se sabía sobre su impacto real. Después de eso se realizaron estudios y muchos otros debates, la agenda y la política urbana del país crecieron y asumieron dimensiones importantes con impacto directo en la organización de las ciudades brasileñas, pero, realmente, ¿hasta qué punto se implementó de hecho el Estatuto de la Ciudad? ¿Cuáles fueron los avances implícitos y concretos consecuencia de este marco legal tan sofisticado? ¿Cuáles fueron los desafíos aún presentes para la implantación de una agenda urbana justa, equitativa, sostenible e inclusiva en el país? ¿En qué medida el Estatuto de la Ciudad contribuyó para la construcción de una “Nueva Agenda Urbana” global?

Tras 15 años de Estatuto de la Ciudad y rumbo a la Conferencia Hábitat III, emerge esta nueva publicación con el objetivo de reunir algunas reflexiones y respuestas a estas preguntas. Los artículos integrantes de este libro fueron escritos por especialistas y gestores que estuvieron a la vanguardia del proceso de construcción técnica y política de esta nueva agenda urbana propuesta por el Estatuto de la Ciudad, tanto en escala nacional como local, actores también cada vez más estratégicos en el proceso de incidencia internacional, con una perspectiva ampliada desde el punto de vista evolutivo del proceso histórico en el país, y de su “posicionamiento” en términos de política urbana en la esfera global.

from developed to developing countries – in a global context of climate change and the increasing leading role of cities in securing their countries’ sustainability, equality and economic growth.

In the specific case of Brazil, building an urban agenda that is more consistent and in line with country realities – with cities that are socially segregated and with great infrastructure and planning deficits –, gains momentum from 2001 onward with the adoption of the City Statute, a paradigmatic law that was driven bottom up by social activists, under the leadership of the Urban Reform Movement. Afterwards, in 2003 when the State Ministry of Cities was established, the urban theme grew in importance with the framing of a participatory and democratic governance model, the design of several sectoral policies, legal advances, the execution of robust investment policies, and a number of skill-building actions not only to strengthen municipalities and social players, but also aiming to foster and consolidate a new integrated, inclusive and sustainable urban development culture, which had the Right to the City as a fundamental principle and “institutionalized” more and more the advances made possible by the City Statute.

The Cities Alliance moved side by side with Brazil along a good deal of this trajectory, playing a more limited but strategic role in the sense of broadening opportunities for collaboration and exchanges at national and international levels, and therefore contributing to generate innovation and promote advances in the country’s urban policy, at national and local scales, supporting government and civil society alike. Through its member-states with strategic presence in Brazil and the Latin American region, many projects came to fruition: technical assistance projects, skill-building models for municipalities and local players, international exchanges, and activities to disseminate knowledge and incidence.

Little by little, Brazil began to play a more active role in international advocacy joining the club of Cities Alliance members and promoting a horizontal transfer of accumulated knowledge and experiences, strengthening south-south ties and exchanges with Latin American, African and Asian countries. Through the IBSA Forum (India, Brazil and South Africa) and exchanges and cooperation with strategic countries to Cities Alliance, especially in Africa and Asia, the advances of the Brazilian urban agenda were shared and mutually improved and enhanced along this process.

During the World Urban Forum, held in Rio de Janeiro in 2010, the Cities Alliance organized a publication and a debate about the City Statute, and those who helped draft it gathered thoughts about the process that followed prior to the law being approved in 2001. Back in 2010, the City Statute had been in place for nine years and little was known about its actual impact. After that, plenty of research and other debates ensued, the country’s urban policy and agenda grew in momentum and importance with a direct impact on the organization of Brazilian cities, but to what extent was the City Statute truly implemented? What were the implicit and tangible advances resulting from such a sophisticated legal framework? What are the challenges that remain for the implementation of a just, equitable, sustainable and inclusive urban agenda in the country? To what extent can the City Statute contribute to build a “New Urban Agenda” globally?

After 15 years of the City Statute, and with the upcoming Habitat III Conference, this new publication emerges seeking to gather some thoughts and answers to these questions. The papers which make up this book were written by specialists and administrators who led the technical and political construction of this new urban agenda proposed by the City Statute both at a national and local level, and also by players who were more and more strategic in the process of international advocacy, with a broad evolutionary perspective of this historical process in the country and of its urban policy “positioning” in the global sphere.

protagonismo do planejamento e desenvolvimento urbanos. Novos fluxos migratórios e perfis socioeconômicos populacionais, com a crescente concentração de riqueza, trazem à tona desafios de várias naturezas para todos os países, tanto os mais urbanizados como os que estão em processo de urbanização, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento. Vale lembrar ainda o contexto global de mudança climática e aumento do protagonismo da garantia da sustentabilidade, equidade e crescimento econômico dos países.

No caso específico do Brasil, a construção de uma agenda urbana mais consistente e alinhada às realidades do País, com cidades segregadas do ponto de vista social e com grandes deficiências de infraestrutura e planejamento, ganhou impulso a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade. A lei paradigmática foi impulsionada de baixo para cima por ativistas sociais, com o protagonismo do Movimento da Reforma Urbana. Depois, em 2003, a partir da criação do Ministério das Cidades, a temática urbana assumiu uma escala importantíssima, com a instituição de um modelo de governança participativo e democrático, o desenho de várias políticas setoriais, avanços legais, a execução de políticas robustas de investimento, e várias ações de capacitação. Este conjunto de fatores concorreu não apenas para fortalecer os municípios e os atores sociais, mas também para fomentar e consolidar uma nova cultura de desenvolvimento urbano integrado, inclusivo e sustentável, tendo o Direito à Cidade como princípio fundamental e “institucionalizando” cada vez mais os avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade.

A *Cities Alliance* acompanhou o Brasil em boa parte dessa trajetória, representando um papel menor porém estratégico no sentido de ampliar as oportunidades de colaboração e intercâmbios em âmbito nacional e internacional. A organização contribuiu para gerar inovação e promover avanços na política urbana do País, nas esferas nacional e local, apoiando governo e sociedade civil. Por meio de seus membros, com presença estratégica no Brasil e na região, foram concebidos projetos de assistência técnica e modelos de capacitação a municípios e atores locais, e foram realizados intercâmbios internacionais e atividades de disseminação de conhecimento e incidência.

O Brasil pouco a pouco passou a desempenhar também um papel mais ativo na *advocacy* internacional, passando a ser um membro da *Cities Alliance* e a promover a transferência horizontal do conhecimento e experiência acumulados, fortalecendo laços e intercâmbios sul-sul com países da América Latina, da África e da Ásia. Por meio do Fórum IBAS – que reúne Índia, Brasil e África do Sul – e de intercâmbios e cooperações com países estratégicos para a *Cities Alliance*, especialmente na África e na Ásia, os avanços da agenda urbana do Brasil foram compartilhados e recíprocamente aperfeiçoados e fortalecidos neste processo.

Durante a realização do Fórum Urbano Mundial, no Rio de Janeiro, em 2010, a *Cities Alliance* organizou uma publicação e um debate em torno do Estatuto da Cidade, em que partícipes de sua construção reuniram reflexões sobre o processo anterior à sua aprovação em 2001. Naquele momento, a legislação existia há nove anos e pouco se sabia sobre seu impacto real. Depois disso, foram realizadas pesquisas e muitos outros debates. A agenda e a política urbana do País cresceram e assumiram dimensões importantes com impacto direto na organização das cidades brasileiras. Mas até que ponto o Estatuto da Cidade foi de fato implementado? Quais foram os avanços implícitos e concretos decorrentes deste marco legal tão sofisticado? Quais os desafios ainda presentes para a implementação de uma agenda urbana justa, equitativa, sustentável e inclusiva no País? Em que medida o Estatuto da Cidade pode contribuir para a construção de uma Nova Agenda Urbana global?

Após 15 anos de Estatuto da Cidade, e rumo à Conferência Habitat III, emerge esta nova publicação com o objetivo de reunir algumas reflexões e respostas a essas perguntas. Os artigos integrantes deste livro foram escritos por especialistas e gestores que estiveram à frente do processo de construção técnica e política da Nova Agenda Urbana proposta pelo Estatuto da Cidade, tanto em escala nacional como local. São também atores cada vez mais estratégicos no processo de incidência internacional, com uma perspectiva ampliada do ponto de vista evolutivo do processo histórico no País, e de seu “posicionamento” em termos de política urbana na esfera global.

A PARTIR DA CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, A TEMÁTICA URBANA ASSUMIU UMA ESCALA IMPORTANTÍSSIMA, COM A INSTITUIÇÃO DE UM MODELO DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVO E DEMOCRÁTICO, O DESENHO DE VÁRIAS POLÍTICAS SETORIAIS, AVANÇOS LEGAIS, A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS ROBUSTAS DE INVESTIMENTO, E VÁRIAS AÇÕES DE CAPACITAÇÃO

ANACLÁUDIA ROSSBACH é economista, com mestrado em Economia Política e especialista em habitação social, Anacláudia trabalhou no Brasil e internacionalmente para várias instituições tais como a Prefeitura de São Paulo, Banco Mundial, Instituto URBEM, Chinese Academy for Social Sciences, Rede Interação/Slum Dwellers International (SDI), entre outras. Atualmente, é assessora regional para a América Latina e o Caribe da *Cities Alliance*.

● **ANACLÁUDIA ROSSBACH** es economista, con maestría en Economía Política y especialista en vivienda social, Anacláudia trabajó en Brasil e internacionalmente para diversas instituciones tales como la Municipalidad de São Paulo, Banco Mundial, Instituto URBEM, Chinese Academy for Social Sciences, Rede Interação/Slum Dwellers International (SDI), entre otras. Actualmente es Asesora Regional de la *Cities Alliance* para América Latina y el Caribe.

● **ANACLÁUDIA ROSSBACH** is economist, with Master Degree in Political Economy, expert in low income housing, has worked nationally and internationally for several institutions such as the Municipality of São Paulo, the World Bank, Instituto URBEM, Chinese Academy for Social Sciences, Rede Interação/Slum Dwellers International, among others. Currently Regional Advisor for the Latin American and Caribbean Region at Cities Alliance.



Apresentação

O Estatuto da Cidade

Celso Santos Carvalho

● español

Presentación
El Estatuto de la Ciudad

● english

Presentation
The City Statute

El Estatuto de la Ciudad, Ley Federal nº 10.257/2001, al reglamentar la política urbana, incorporó a la legislación brasileña instrumentos que tienen como objetivo viabilizar una reforma en las ciudades brasileñas para que estas pasen a atender efectivamente las necesidades básicas de todos los ciudadanos, garantizando el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

En 2001, medio siglo después de haber comenzado, se aprobó en Brasil un proceso acelerado de urbanización, con el desplazamiento de millones de personas del campo a la ciudad. El siguiente cuadro ilustra la intensidad de ese proceso, que llevó a las ciudades a casi 120 millones de personas en 50 años.

Ese aporte poblacional generó en las ciudades una inmensa demanda por vivienda, servicios, industrias, sistema vial, áreas de ocio, transporte público, saneamiento etc. En otras palabras, generó una inmensa demanda por tierra urbanizada.

El mercado inmobiliario, por sí solo, fue incapaz de atender esa demanda. La desproporción entre la enorme procura y la escasa oferta de tierra urbanizada causó un aumento del precio de ese producto, que se caracteriza por ser finito y no renovable. Así, la lógica intrínseca del mercado – maximización de la ganancia individual – permitió que solamente el segmento de mayores ingresos de la población tuviese acceso a las áreas plenamente urbanizadas.

De esta forma, millones de familias cuyos ingresos eran incompatibles con el precio del alquiler o de la adquisición de viviendas, se vieron obligadas a ocupar, al margen de la ley, tierras que no interesaban o que no estaban al alcance del mercado inmobiliario formal: las áreas públicas, las que se localizaban distantes del centro urbanizado, aquellas en que la legislación prohibía la urbanización para proteger las fuentes de abastecimiento de agua o, incluso, las que eran vulnerables a inundaciones o a deslizamientos de laderas.

Así surgieron ciudades cada vez más divididas: una parte legal, dotada de infraestructura urbana, solares y edificios registrados en el Servicio de Registro Inmobiliario, sistema vial planificado, áreas de ocio y equipos sociales, en los que la tierra es cara y otra parte (la mayor) ilegal, en la que las familias no cuentan con la seguridad de la propiedad de sus viviendas auto-construidas, formada por barrios pobres y parcelaciones irregulares periféricas, sin infraestructura, servicios o equipos sociales. Tan solo algunos efectos de esa urbanización desigual son democráticos, puesto que afectan a las dos partes de la ciudad: la contaminación de los cursos de agua, el tráfico congestionado y las inundaciones.

Maricato (2010) discute con mucha propiedad las características estructurales de esas ciudades “divididas”, cuya comprensión es esencial para entender cómo se formaron y, consecuentemente, cuál es el camino para su transformación.

Uno de esos caminos pasa, sin duda, por una nueva concepción del ordenamiento jurídico relacionado a la propiedad. El derecho irrestricto

The City Statute, Federal Law 10.257/2001, which regularized urban policy, introduced instruments in the Brazilian legislation aiming to enable a reform in Brazilian cities so that they would effectively meet the basic needs of all citizens, ensuring the well-being of both present and future generations.

It was enacted in 2001, half a century after an accelerated urbanization process began in Brazil, with the migration of millions of people from rural areas to cities. The table below illustrates how intense this process was, bringing to cities almost 120 million people in a time span of 50 years.

This population inflow to the cities created a huge demand for housing, services, industries, road systems, leisure areas, public transportation, sanitation etc. In other words, it led to an immense demand for urbanized land.

The real estate market, in and of itself, was unable to meet the demand. The gap between this enormous demand and the scarce supply of urbanized land led to a price increase of this product, which is characterized as being finite and not renewable. Thus, an intrinsic market logic – the maximization of individual profits – led to only the higher income population having access to fully urbanized areas.

Consequently, millions of families, whose income was incompatible with renting or buying a home, were forced to squat and illegally occupy land that did not interest or could not be accessed by the formal real estate market: public areas, land located far from urbanized centers, areas where urbanization was forbidden by law to protect water sources, or land vulnerable to flooding or landslides.

The result was the emergence of cities that were more and more divided: with a legal part, where land is expensive and served by urban infrastructure, with land and buildings formally registered in the Real Estate Registry, with a planned road system, leisure areas and amenities; and another illegal part (the biggest one), where households do not have secure tenure of their self-built homes, forming slums and irregular subdivisions in the outskirts, lacking infrastructure, public and social services. Some of the effects of this unequal urbanization were democratic and impacted both parts of the city: pollution of water bodies, traffic jams and floods.

Maricato (2010) rightly discusses the structural characteristics of these “divided” cities, which one needs to understand so as to comprehend how they were formed and, consequently, the path through which they can be transformed.

One of these paths undoubtedly encompasses a new legal order as it relates to property. The unrestricted right to property, by which owners can individually choose its use aiming at obtaining greater profits, needs to be limited by the principle of social function of property, based on which public authorities can establish limits to the use of private property, so as to serve the collective interest.

O Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257/2001, ao regulamentar a política urbana, introduziu na legislação brasileira instrumentos que visam a viabilizar uma reforma nas cidades brasileiras, para que estas passem a atender efetivamente às necessidades básicas de todos os cidadãos, garantindo o bem-estar das atuais e futuras gerações.

Foi aprovado em 2001, meio século após ter sido iniciado, no Brasil, um processo acelerado de urbanização, com o deslocamento de milhões de pessoas do campo para a cidade. O quadro abaixo ilustra a intensidade desse processo, que em 50 anos levou para as cidades quase 120 milhões de pessoas.

Año	População urbana		População total
Año/Year	Población urbana/Urban population		Población total/ Total population
1950	18.782.891	36,2%	51.944.397
1960	32.004.817	45,1%	70.992.343
1970	52.904.744	56,0%	94.508.583
1980	82.013.375	67,7%	121.150.573
1990	110.875.826	75,5%	146.917.459
2000	137.755.550	81,2%	169.590.693

Esse aporte populacional gerou, nas cidades, uma imensa demanda por moradia, serviços, indústrias, sistema viário, áreas de lazer, transporte público, saneamento, etc. Em outras palavras, gerou uma imensa demanda por terra urbanizada.

O mercado imobiliário, por si só, foi incapaz de atender essa demanda. A desproporção entre a enorme procura e a escassa oferta de terra urbanizada levou a um aumento do preço desse produto, que se caracteriza por ser finito e não renovável. Assim, a lógica intrínseca do mercado – maximização do lucro individual – permitiu que apenas a parcela de maior renda da população tivesse acesso às áreas plenamente urbanizadas.

Dessa forma, milhões de famílias, cuja renda era incompatível com o preço de locação ou aquisição da moradia, foram obrigadas a ocupar – à margem da lei – terras que não interessavam ou não estavam acessíveis ao mercado imobiliário formal: as áreas públicas; as que se localizavam distantes do centro urbanizado; aquelas em que a legislação proibia a urbanização para proteger as fontes de abastecimento de água; ou ainda as que eram vulneráveis a inundações ou a escorregamentos de encostas.

Assim surgiram cidades cada vez mais divididas: uma parte legal, dotada de infraestrutura urbana, lotes e edifícios registrados no Serviço de Registro Imobiliário, sistema viário planejado, áreas de lazer e equipamentos sociais, em que a terra é cara; e uma parte

a la propiedad, que le permite al propietario de la tierra establecer individualmente el uso que le proporcione mayor rentabilidad, debe estar limitado por el principio de la función social de la propiedad, a partir del cual el poder público pueda establecer límites al uso de la propiedad privada, de forma que atienda el interés colectivo.

En las principales ciudades brasileñas, a partir de los años 1970, y aún durante el régimen dictatorial, se organizaron en torno de esa lucha: movimientos sociales por la reforma urbana, formados por habitantes de barrios pobres y parcelaciones clandestinas, sindicatos, movimientos eclesiales de base y sectores académicos, entre otros. Fernandes (2010) presenta relatos ilustrativos sobre cómo esa disputa se planteó en la sociedad, en el campo jurídico y en el interior del poder legislativo federal.

Los militantes del Movimiento Nacional de Reforma Urbana, involucrados en la implantación de diversas iniciativas municipales dirigidas hacia la concretización de la función social de la propiedad desde el comienzo de la década de 1980, fueron los mayores responsables por la inclusión en la Constitución Federal de 1988 de los artículos 182 y 183, parcialmente transcritos a seguir:

“Art. 182. La política de desarrollo urbano, ejecutada por el Poder Público municipal, conforme directrices generales establecidas en la ley, tiene como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y asegurar el bienestar de sus habitantes.

§ 1º - El plan maestro, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para las ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.

§ 2º - La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan maestro.

§ 3º - ...

§ 4º - ...

Art. 183. Aquel que posea como su área urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, utilizándola para su vivienda o la de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

§ 1º - ...

§ 2º -

§ 3º - ...

Estos dos artículos constitucionales, al colocar límites al uso irrestricto de la propiedad privada, constituyen la base jurídica para el nuevo ordenamiento jurídico urbanístico enfocado en la promoción de la reforma urbana.

De hecho, se observa que el artículo 182 establece que la propiedad solamente cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del plan maestro, que a su vez es el instrumento principal de la política de desarrollo urbano, cuyo objetivo es ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y asegurar el bienestar de (todos) sus habitantes. En otras palabras, es el plan maestro el que debe establecer cuál es el uso adecuado de cada parte del territorio, estableciendo límites al derecho irrestricto del propietario de la tierra, con el objetivo de garantizar el interés público.

El artículo 183 por su parte establece la nueva modalidad de usucapión especial urbano, dirigida específicamente para la garantía del derecho a la vivienda, en que el período para adquisición del dominio disminuye para tan solo cinco años de ocupación.

No obstante, surgen dos cuestiones cuando se analiza el artículo 182: (1) la Constitución no definió cuál es la función social de la propiedad urbana, remitiendo esta definición para el plan maestro aprobado por la Cámara Municipal y (2), ni siquiera la política de desarrollo urbano fue definida por la Constitución, puesto que sus directrices deberían establecerse en (otra) ley federal.

Bassul (2010) presenta un relato extremadamente ilustrativo de la disputa política que se produjo en el ámbito del Congreso Nacional para la aprobación de esa otra ley, que vino a ser el Estatuto de la Ciudad, Ley

Embracing this fight, in the 1970s, still during Brazil’s dictatorial regime, social movements for an urban reform began to appear in the main Brazilian cities. These movements gathered people living in slums and clandestine land subdivisions, unions, ecclesial movements and the academia, among others. Fernandes (2010) presents instructive reports on how this dispute unfolded in society, legally and in the Legislative power at the federal level.

Militants of the National Urban Reform Movement involved in a number of municipal initiatives geared to implement the social function of property since the beginning of the 1980s were the main players responsible for the inclusion of Articles 182 and 183 in the Federal Constitution of 1988. These articles are partially reproduced below:

“Art. 182. The urban development policy, executed by the Municipal Government, in accordance with general guidelines established by law, aims to organize and fully develop the social functions of the city and to guarantee the well-being of its inhabitants.

§ 1º - The master plan, approved by the City Council, and a mandatory requirement for cities with over 20,000 inhabitants, is the basic instrument ruling development and the urban growth policy.

§ 2º - The urban property fulfills its social function when it meets the fundamental demands of the city ordering expressed in the master plan.

§ 3º - ...

§ 4º - ...

Art. 183. A person in possession of an urban plot of up to two hundred and fifty square meters, for five years uninterruptedly and unopposed, using it for housing for himself or his family, shall acquire dominion over it, providing he does not own another urban or rural property.

§ 1º - ...

§ 2º -

§ 3º - ...

These two constitutional articles, by imposing a limit to the unrestricted use of private property, are the legal foundation for the new legal and urban order geared towards the promotion of an urban reform.

Indeed, one can see that Article 182 establishes that property only fulfills its social function when it meets the fundamental requirements of the master plan, which, on its turn, is the main instrument of an urban development policy, which aims to order and fully develop the social functions of the city and to guarantee the well-being of (all) its inhabitants. In other words, the master plan shall establish the adequate use for every part of the territory, setting limits to the unrestricted right of land owners, seeking to ensure public interest.

Article 183 in turn establishes a new modality of special adverse possession for urban property (*usucapiao*), targeted specifically to ensure the right to housing, in which case the period to acquire dominion over the property is reduced to only five years of tenure.

However, two issues are plainly evident when one analyses Article 182: 1) the Constitution did not define the social function of urban property, passing on this definition to the master plan approved by the City Council; and 2) not even the urban development policy was defined by the Constitution, since its guidelines should be established in (another) federal law.

Bassul (2010) presents an extremely insightful report about the political dispute that took place at National Congress to approve this other law, which became the City Statute, or Federal Law No. 10.257, approved on July 10, 2001, thirteen years after the enactment of the 1988 Federal Constitution.

The City Statute states in Article 1 that its objective is to establish norms for the execution of the urban policy which is the subject of Articles 182 and 183 of the Federal Constitution, and that these norms regulate *“... the use of urban property in favor of the common good, safety and well-being of citizens, as well as environmental equilibrium.”*

Article 2 defines general guidelines for the urban policy. It is an extensive list of guidelines, of which the highlights are:

(majoritária) ilegal, em que as famílias não contam com a segurança da posse de suas moradias autoconstruídas, formada por favelas e loteamentos irregulares periféricos, sem infraestrutura, serviços ou equipamentos sociais. Democráticos, porque atingem as duas partes da cidade, são apenas alguns dos efeitos dessa urbanização desigual: a poluição dos cursos d’água, o trânsito congestionado, as inundações.

Maricato (2010) discute com muita propriedade as características estruturais dessas cidades “divididas”, cuja compreensão é essencial para se entender como elas se formaram e, conseqüentemente, qual é o caminho para que se transformem.

Um desses caminhos passa, sem dúvida, por uma nova concepção do ordenamento jurídico relacionado à propriedade. O direito irrestricto à propriedade, que permite ao detentor da terra estabelecer individualmente o uso que lhe proporcione maior lucratividade, precisa ser limitado pelo princípio da função social da propriedade, a partir do qual o poder público possa estabelecer limites ao uso da propriedade privada, de forma a atender ao interesse coletivo.

Em torno dessa luta, organizaram-se, a partir dos anos 1970, ainda durante o regime ditatorial, nas principais cidades brasileiras, movimentos sociais pela reforma urbana, formados por moradores de favelas e loteamentos clandestinos, sindicatos, movimentos eclesiais de base e setores acadêmicos, entre outros. Fernandes (2010) apresenta relatos elucidativos de como essa disputa se deu na sociedade, no campo jurídico e no interior do Poder Legislativo federal.

Os militantes do Movimento Nacional de Reforma Urbana, envolvidos na implantação de várias iniciativas municipais voltadas para a concretização da função social da propriedade desde o início da década de 1980, foram os maiores responsáveis pela inclusão, na Constituição Federal de 1988, dos artigos 182 e 183, parcialmente transcritos abaixo:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º- O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º- A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º- ...

§ 4º- ...

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º- ...

§ 2º-

§ 3º- ...

Estes dois artigos constitucionais, ao colocarem limites ao uso irrestricto da propriedade privada, constituem-se na base jurídica para o novo ordenamento jurídico urbanístico voltado para a promoção da reforma urbana.

De fato, observa-se que o artigo 182 estabelece que a propriedade somente cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais do plano diretor, que por sua vez é o instrumento principal da política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de (todos) seus habitantes. Em outras palavras, é o plano diretor que deve estabelecer qual o uso adequado de cada parte do território, estabelecendo limites ao direito irrestricto do

É O PLANO DIRETOR QUE DEVE ESTABELECEER QUAL O USO ADEQUADO DE CADA PARTE DO TERRITÓRIO, ESTABELECENDO LIMITES AO DIREITO IRRESTRITO DO PROPRIETÁRIO DA TERRA, COM O OBJETIVO DE GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO

Federal nº 10.257, aprobada el 10 de julio de 2001, trece años después de promulgada la Constitución.

El Estatuto de la Ciudad dispone, en su artículo 1º, que su objetivo es establecer normas para la ejecución de la política urbana de que tratan los artículos 182 y 183 de la Constitución y que esas normas regulan “... *el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental*”.

El artículo 2º define las directrices generales de la política urbana. Es una extensa lista de directrices, entre las que podemos destacar:

- la garantía del derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y servicios públicos, al trabajo y al ocio;
- la garantía de la participación de la población y de las asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad en la formulación, realización y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;
- la planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del municipio, de forma tal que se eviten y corrijan las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente;
- la ordenación y control del uso del suelo, a fin de evitar: la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos, la proximidad de usos incompatibles o inconvenientes, la división del suelo, la edificación o el uso excesivo o inadecuado en relación a la infraestructura urbana, la instalación de proyectos o actividades que puedan funcionar como polos generadores de tráfico, sin la previsión de la infraestructura correspondiente, la retención especulativa de inmueble urbano, que resulte en la sub-utilización o la no utilización, el deterioro de las áreas urbanizadas, la contaminación y la degradación ambiental y la exposición de la población a riesgos de desastres.
- la justa distribución de los beneficios y cargas provenientes del proceso de urbanización;
- la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, a fin de privilegiar las inversiones generadoras de bienestar general y el aprovechamiento de los bienes por parte de los diferentes segmentos sociales;
- la recuperación de las inversiones del Poder Público de las que haya resultado la valorización de inmuebles urbanos;
- la regularización del suelo y la urbanización de áreas ocupadas por la población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, consideradas la situación socio-económica de la población y las normas ambientales.

En el artículo 3º, el Estatuto de la Ciudad define que, en relación a la política urbana, compete al Gobierno Federal legislar sobre normas generales de derecho urbanístico y sobre las normas de cooperación entre los entes federados, promover programas de construcción de viviendas y mejora de las condiciones habitacionales, de saneamiento básico y de los espacios públicos, instituir directrices para el desarrollo urbano y elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenamiento del territorio y de desarrollo económico y social.

En el artículo 4º, el Estatuto de la Ciudad define un conjunto de instrumentos para que el Municipio tenga condiciones de elaborar una política urbana que concrete la función social de la propiedad urbana. Establece los planes de ordenamiento del territorio y de desarrollo económico y social, integrados en las escalas nacional, de los estados, regional, metropolitana, municipal e intermunicipal. Detalla que la planificación municipal debe envolver la planificación urbana, ambiental, presupuestaria, sectorial y el desarrollo económico y social. Incluye los instrumentos tributarios destinados a viabilizar

- to guarantee the right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transportation and public services, employment and leisure;
- to guarantee the participation of the population and representative associations of various sectors of the community in the formulation, execution and monitoring of urban development projects, plans and programs;
- Planning of the development of cities, of spatial distribution of the population and economic activities of the municipality, in order to avoid and correct distortions caused by urban growth and its negative effects on the environment;
- ordering and control of land use so as to avoid: the improper use of urban real estate; the proximity of incompatible or inconvenient uses; the parceling of land, construction or excessive or improper use with regard to urban infrastructure; the installation of developments or activities which could become hubs that generate traffic, without the corresponding infrastructure; the speculative retention of urban real-estate, resulting in its underutilization or non-utilization; the deterioration of urbanized areas; pollution and environmental degradation; and the exposure of the population to disaster risks.
- fair distribution of the burden and benefits resulting from the urbanization process;
- Adaptation of economic, tax and financial policy instruments and of public expenditure to suit the goals of urban development, in order to give priority to investments which generate general well-being and the enjoyment of the assets by different social segments;
- recovery of government investments that have led to appreciation in the value of urban property;
- land regularization and upgrading of areas occupied by low income populations by establishing special norms for urbanization, land use and occupation and construction, taking due account of the social and economic situation of the population as well as environmental norms.

In Article 3, the City Statute defines that, with regard to urban policy, it is the responsibility of the federal government to establish legislation concerning general norms of urban law and concerning norms for cooperation between federated entities; to promote housing construction programs and improvement of housing conditions, basic sanitation and public spaces; to establish guidelines for urban development and to prepare and execute national and regional plans to organize the territory and promote social and economic development.

Article 4 of the City Statute defines a set of instruments to give the municipality the right conditions to formulate an urban policy that can fulfill the social function of urban property. It establishes integrated plans for territorial organization and promotion of social and economic development, at the national, state, regional, metropolitan, municipal and inter-municipal levels. Specifically at the municipal level, it details that planning should involve urban, environmental, budgetary, sectoral planning as well as social and economic development. Article 4 includes taxation instruments aiming at providing the means for introducing uses and activities considered important in the context of urban policy. And it provides legal instruments which enable: social intervention measures concerning free use of private property; land tenure regularization for social purposes; redistribution to the community of benefits arising from the urbanization process; and democratizing urban management and the right to housing.

Item V, paragraph f, of this Article creates in a federal legislation the

proprietário da terra, com o objetivo de garantir o interesse público.

Já o artigo 183 estabelece a nova modalidade de usucapião especial urbano, voltada especificamente para a garantia do direito à moradia, em que o período para aquisição do domínio cai para apenas cinco anos de posse.

No entanto, duas questões saltam aos olhos quando se analisa o artigo 182: (1) a Constituição não definiu qual é a função social da propriedade urbana, remetendo esta definição para o plano diretor aprovado pela Câmara Municipal; e (2), nem mesmo a política de desenvolvimento urbano restou definida pela Constituição, uma vez que suas diretrizes deveriam ser fixadas em (outra) lei federal.

Bassul (2010) apresenta um relato extremamente elucidativo da disputa política que se deu no âmbito do Congresso Nacional para aprovação dessa outra lei, que veio a ser o Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257, aprovada em 10 de julho de 2001, 13 anos após a promulgação da Constituição.

O Estatuto da Cidade dispõe, em seu artigo 1º, que seu objetivo é estabelecer normas para a execução da política urbana de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição e que essas normas regulam “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

O artigo 2º define as diretrizes gerais da política urbana. É um extenso rol de diretrizes, das quais merecem destaque:

- a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- a garantia da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: 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 polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; e a exposição da população a riscos de desastres;
- a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- a recuperação dos investimentos do poder público dos quais tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

No artigo 3º, o Estatuto da Cidade define que, em relação à política urbana, compete à União legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e sobre as normas de

la inducción de los usos y actividades consideradas importantes para la política urbana. Y proporciona los instrumentos jurídicos que permiten: la intervención social sobre el libre uso de la propiedad privada, la regularización del suelo de interés social, la redistribución a la colectividad de los beneficios provenientes del proceso de urbanización y la democratización de la gestión urbana y del derecho a la vivienda.

En el inciso V, ítem f de este artículo se instituye como ley federal la Zona Especial de Interés Social (ZEIS), principal instrumento para la urbanización de los asentamientos informales, pues permite que se adopten proyectos de parcelación del suelo de acuerdo con la forma de ocupación implantada por la comunidad, evitando remociones extensivas. Con este instrumento legal, el poder público reconoce las ocupaciones irregulares y viabiliza su consolidación por medio de la regularización plena del suelo, que comprende los aspectos urbanísticos, ambientales y de dominio y es necesaria para garantizar la seguridad de la propiedad y concretar el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Las ZEIS pueden aplicarse también en solares vacíos localizados en regiones plenamente dotadas de infraestructura y servicios urbanos. Su utilización en este caso tiene como objeto reservar áreas valorizadas para la implantación de proyectos de viviendas de interés social, evitando que se destinen a segmentos de mayor poder económico. Por lo tanto, se trata de un instrumento de restricción del derecho de uso de la propiedad urbana destinado a la democratización de la ciudad.

En los artículos 5º a 8º, el Estatuto de la Ciudad establece instrumentos jurídicos que permiten al Poder Público obligar al propietario a dar un destino a su inmueble, restringiendo su derecho de dejarlo vacío esperando una futura valorización.

El instrumento jurídico que permite al Municipio obligar al propietario a dar destino a un inmueble no edificado (terreno vacío), no utilizado (edificios abandonados) o sub-utilizado (cuyo aprovechamiento sea inferior al nivel mínimo establecido por la ley) es la Parcelación, Edificación o Utilización Obligatoria. Este instrumento, sin embargo, no tiene eficacia inmediata: para implantarla, el Municipio debe especificar en su plan maestro las áreas en que se utilizará y promulgar una ley específica reglamentando su aplicación.

Establece también el Impuesto Predial y Territorial Urbano Progresivo en el Tiempo. Es la pena prevista en la Ley para el propietario que no cumpla su obligación de dar un destino efectivo a su inmueble que ha sido sometido a la Parcelación, Edificación o Utilización Obligatoria. Si el propietario no cumple los plazos establecidos, el Municipio puede aumentar anualmente el impuesto durante cinco años, a partir de los cuales podrá mantener el impuesto en ese nivel o expropiar el inmueble con títulos de la deuda pública.

La expropiación en este caso tiene un carácter punitivo, aplicable solamente cuando el propietario no cumpla la obligación de dar un destino a su inmueble. Al contrario de la expropiación por utilidad pública o por interés social, esta no se realiza en efectivo sino en títulos de la deuda pública rescatables en 10 años, ni tampoco por el valor de mercado, sino por el valor de cálculo del IPTU (Impuesto Predial y Territorial Urbano), descontado el valor de las inversiones públicas que beneficiaron el inmueble.

En los artículos 9 a 14, el Estatuto regula la usucapión especial urbana, buscando superar obstáculos burocráticos y económicos que dificultarían el reconocimiento del derecho del ocupante garantizado por la Constitución Federal en su artículo 183. Entre ellos se destacan: la posibilidad de que el ocupante añada la ocupación de su antecesor para fines de conteo del tiempo de ocupación, la gratuidad de los actos de la Justicia y de la Notaría de Registro de Inmuebles, la asistencia jurídica gratuita, la posibilidad de que la asociación de moradores proponga la acción de usucapión en nombre de los ocupantes y la posibilidad de que las áreas urbanas sean usucapidas colectivamente.

Los artículos 15 a 20 fueron vetados.

En los artículos 21 a 24, el Estatuto de la Ciudad crea el instrumento denominado derecho de superficie, por medio del cual el propietario puede conceder a otra persona el derecho a uso del suelo, sub-suelo o espacio aéreo de su terreno urbano, para un determinado destino, en la forma establecida en el contrato.

En los artículos 25 a 27 se establece el derecho preferente, que garantiza

Special Zones of Social Interest (ZEIS). This is the primary instrument to upgrade informal settlements, since it allows land parceling or subdivision projects according to the type of occupation by the community, thus avoiding extensive relocations. With this legal instrument, the local government recognizes irregular occupations and enables their consolidation through full land tenure regularization – involving urban, environmental and dominion aspects – necessary to guarantee secure tenure and realize the right to housing and the city.

ZEIS can also be applied in vacant plots of land located in regions fully served by infrastructure and urban services. In this case, its application aims to reserve appreciated land for social housing projects, preventing it from going to higher income segments of society. This is therefore an instrument that restricts the right to use of urban property and is geared to democratizing the city.

In Articles 5 to 8, the City Statute determines legal instruments which enable municipal authorities to force owners to make full use of properties, restricting their right to keep them vacant awaiting future price appreciation.

The legal instrument designed for the local public authority to force owners to make full use of properties consisting of bare earth (vacant land), or which are unutilized (abandoned buildings) or underutilized (the use of which is less than the minimum defined by law) is called Compulsory Parceling (or sub-division), Building or Utilization. However, this is not immediately effective: in order to be implemented, the local public authority must specify in its master plan the areas where this instrument will be employed and enact a specific law regulating its application.

It also establishes a progressive property tax (IPTU) over time. This is the penalty offered by law for owners who fail to make full use of their property when subject to Compulsory Parceling, Building or Utilization. When owners fail to obey the fixed deadlines imposed to subdivide, build or use their property, the municipality can increase the IPTU tax annually for five years. After that period, the municipality may either keep the tax at that level or proceed to expropriation with payment to be made in public debt bonds.

Expropriation, in this case, is a sanction, and applicable only when owners fail to comply with the obligation to make full use of their property. Unlike expropriation for public utility or social purposes, this expropriation is not paid in cash, but in public debt bonds that shall be redeemed in 10 years. The indemnity is not calculated using market value, but rather using the base value for calculation of IPTU, discounting the amount of public investments that improved the property.

In Articles 9 to 14, the City Statute regulates special urban adverse possession (*usucapiao*), seeking to overcome bureaucratic and economic hurdles that could obstruct the effective acknowledgement of the possessor's right under the terms of the Federal Constitution, in Article 183. The highlights are: the possessor may, for the purpose of calculating possession time, add to his possession time that of his predecessor; free of charge access to all legal documents and the Real Estate Registry Office; free of charge legal assistance; the fact that it is possible for an association of dwellers to submit a *usucapiao* request on behalf of possessors; and collective submissions for urban area *usucapiao* are also possible.

Articles 15 to 20 were vetoed.

In Articles 21 to 24, the City Statute creates an instrument called surface right, through which an owner can concede to another party the right to utilize the land, above and below the ground, or airspace of his urban land, for a given purpose, as established in a contract.

Articles 25 to 27 establish preemption right, which confers upon the municipal government preference to purchase real estate that is being sold. Its application requires that areas under this instrument be defined in the master plan, as well as the purpose to which the acquired real estate will be put. It can be employed for land tenure regularization, execution of social housing programs, establishment of a land reserve stock, organization of urban growth, installation of urban services, creation of green areas and public leisure spaces, creation of environmental protection units and protection of areas of historic, cultural or landscape interest.

cooperação entre os entes federados; promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico e dos espaços públicos, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

No artigo 4º, o Estatuto da Cidade define um conjunto de instrumentos para que o município tenha condições de construir uma política urbana que concretize a função social da propriedade urbana. Estabelece os planos de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social, integrados nas escalas nacional, estadual, regional, metropolitana, municipal e intermunicipal. Detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o desenvolvimento econômico e social. Inclui os instrumentos tributários voltados para viabilizar a indução dos usos e atividades consideradas importantes para a política urbana. E fornece os instrumentos jurídicos que permitem: a intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada; a regularização fundiária de interesse social; a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização; e a democratização da gestão urbana e do direito à moradia.

No inciso V, alínea f, deste artigo, é instituída em lei federal a zona especial de interesse social (ZEIS). É o principal instrumento para a urbanização dos assentamentos informais, pois permite que sejam adotados projetos de parcelamento do solo de acordo com a forma de ocupação implantada pela comunidade, evitando remoções extensivas. Com este instrumento legal, o poder público reconhece as ocupações irregulares e viabiliza sua consolidação por meio da regularização fundiária plena – envolvendo os aspectos urbanísticos, ambientais e dominiais –, necessária para garantir a segurança da posse e concretizar o direito à moradia e à cidade.

As ZEISs podem ser aplicadas também em terrenos vazios localizados em regiões plenamente dotadas de infraestrutura e serviços urbanos. Sua utilização, neste caso, visa a reservar áreas valorizadas para a implantação de projetos de habitação de interesse social, evitando que sejam destinadas a segmentos de maior poder econômico. Trata-se, portanto, de um instrumento de restrição do direito de uso da propriedade urbana voltado para a democratização da cidade.

Nos artigos 5º a 8º, o Estatuto da Cidade estabelece instrumentos jurídicos que permitem ao poder público obrigar o proprietário a dar uma destinação ao seu imóvel, restringindo seu direito de deixá-lo vazio aguardando uma futura valorização.

O instrumento jurídico que permite ao município obrigar o proprietário a dar destinação a um imóvel não edificado (terreno vazio), não utilizado (edifícios abandonados) ou subutilizado (cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo patamar estabelecido em lei) é o parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC). Este instituto, no entanto, não tem eficácia imediata: para ser implantado, o município deve especificar em seu plano diretor as áreas em que será utilizado e promulgar lei específica disciplinando sua aplicação.

O Estatuto estabelece também o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo. É a punição prevista em lei para o proprietário que não atender à obrigação de dar uma destinação efetiva ao seu imóvel quando submetido ao PEUC. Não atendidos pelo proprietário os prazos estabelecidos, o município pode aumentar anualmente o imposto durante cinco anos, a partir dos quais poderá manter o imposto nesse patamar ou desapropriar o imóvel com títulos da dívida pública.

A desapropriação no caso tem um caráter punitivo, aplicável apenas quando o proprietário não atendeu à obrigação de dar uma destinação ao seu imóvel. Ao contrário da desapropriação por utilidade pública ou por interesse social, esta não é feita em dinheiro, mas em títulos da dívida pública resgatáveis em dez anos; e nem por valor de mercado, mas pelo valor de cálculo do IPTU, descontado o valor dos investimentos públicos que beneficiaram o imóvel.

Nos artigos 9º a 14º, o Estatuto disciplina o usucapião especial urbano, buscando superar obstáculos burocráticos e econômicos que dificultariam o reconhecimento do

O ESTATUTO DA CIDADE DEFINE UM CONJUNTO DE INSTRUMENTOS PARA QUE O MUNICÍPIO TENHA CONDIÇÕES DE CONSTRUIR UMA POLÍTICA URBANA QUE CONCRETIZE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

al Municipio la preferencia en la adquisición del inmueble que esté siendo enajenado. Su aplicación exige que las áreas sujetas a este instrumento estén definidas en el Plan Maestro, así como la finalidad del inmueble adquirido. Puede utilizarse para regularización territorial, realización de programas de vivienda de interés social, constitución de reserva de tierras, ordenamiento de la expansión urbana, implantación de equipos urbanos, creación de áreas verdes y de ocio, creación de unidades de protección ambiental y protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico.

Los artículos 28 a 31 instituyen la otorga onerosa del derecho de construir, el principal instrumento para la recuperación, en favor de la sociedad, de la valorización de los inmuebles privados proveniente de la inversión pública. Al definir el coeficiente de aprovechamiento (CA) como la relación entre área construida y área de terreno, el Municipio puede, por medio de este instrumento, establecer un CA básico (por ejemplo, CA = 1) y cobrarle al propietario por el derecho de construir por sobre ese valor. Se trata de la idea del “suelo creado”: como la inversión pública en infraestructura es lo que viabiliza la construcción de un área edificada mayor que el terreno (permitiendo “crear suelo” por medio de la construcción de otras plantas además de la planta baja) y conlleva la valoración de ese terreno, es justo que una parte de esa valoración se revierta a la sociedad. El recurso obtenido con la otorga onerosa del derecho de construir debe utilizarse para la regularización de la tierra, la realización de programas de vivienda de interés social, la constitución de reserva de tierras, ordenamiento de la expansión urbana, la implantación de equipos urbanos, la creación de áreas verdes y de ocio, la creación de unidades de protección ambiental y la protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico. Exige la previsión, por parte del Plan Maestro, de las áreas en que se utilizará, así como la definición del coeficiente de aprovechamiento máximo permitido en cada área, considerando la capacidad de la infraestructura urbana instalada.

Los artículos 32 a 34 reglamentan las operaciones urbanas consorciadas, modalidad de alianza público-privada que tiene como objeto la implantación de transformaciones urbanísticas estructurales en una determinada región de la ciudad. Además de la previsión en el Plan Maestro, su aplicación exige una ley municipal específica para cada operación, que defina el perímetro de la operación, el proyecto de la intervención, las finalidades, el programa de atención a la población directamente afectada, la contrapartida a ser exigida de los propietarios, usuarios e inversores, el estudio previo de impacto del vecindario y la forma de control de la operación, que deberá ser obligatoriamente compartido con la sociedad.

El artículo 35 creó la transferencia del derecho de construir. Permite al propietario transferir, para otro local, su derecho de construir en un terreno en que el poder público haya establecido limitaciones a la edificación con vistas a la preservación del patrimonio ambiental, histórico, paisajístico o cultural. Puede utilizarse también para la implantación de equipos públicos, para la regularización de tierras o para la urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos.

Los artículos 36 a 38 establecen que el Municipio deberá definir, a través de una ley, los tipos de proyecto que, por el potencial impacto urbanístico en su entorno, deberán presentar el Estudio de Impacto del Vecindario en el transcurso del proceso de permiso municipal. Definen también el contenido mínimo de ese Estudio.

Los artículos 39, 40, 41, 42 y 42 A tratan del Plan Maestro, principal instrumento de la política de desarrollo urbano, puesto que es este el que establece cuál es la función social de cada propiedad en la ciudad y define si, cómo y dónde se utilizarán los demás instrumentos.

De acuerdo con el Estatuto, el Plano Director debe comprender todo el territorio municipal (y no solamente el área urbana) y articularse con la planificación presupuestaria. No es una pieza de planificación exclusivamente técnica, sino que debe reflejar un pacto político entre los principales segmentos de la sociedad. Por eso, el Estatuto exige que en el proceso de elaboración y fiscalización del Plan Maestro, los Poderes Ejecutivo y Legislativo habilicen la participación directa de la sociedad, garantizando la amplia publicidad, el acceso irrestricto a documentos, estudios e informaciones producidas, así como la realización de audiencias públicas para el debate de las propuestas. Es

Articles 28 to 31 create the Onerous Building Right, the main instrument to recover for the community the increased value of properties resulting from public investments. With a “floor area coefficient” (CA) defined as the ratio between built area and lot size, and by using this instrument, local public authorities may determine a basic CA (for example, CA = 1) and charge owners for the right to build over and above the established coefficient. This mechanism is based on the principle of *solo criado* (created land): since public investment in infrastructure is what enables the construction of a built area greater than the plot of land (“creating land” by building more floors in addition to the ground floor) and leads to property price increase, it is fair that part of this appreciation be returned to society. Funds obtained from onerous building right should be used for land tenure regularization, execution of social housing programs, establishment of a land reserve stock, organization of urban growth, installation of urban services, creation of green areas and public leisure spaces, creation of environmental protection units and protection of areas of historic, cultural or landscape interest. The city’s master plan must define areas in which it will be utilized, as well as the maximum floor area coefficient allowed in each area, considering the capacity of the existing urban infrastructure.

Articles 32 to 34 regulate consoriated urban operations, a public-private partnership modality aiming to introduce structural urban transformations in a given region of a city. In addition to inclusion in the master plan, its application requires a specific municipal law for every operation, defining operation perimeter, intervention projects, objectives, a program to serve directly affected populations, a counterpart to be required from owners, users and investors, a prior neighborhood impact study and how the operation will be controlled; and this must be shared with society.

Article 35 created the transfer of the right to build. This instrument enables the owner of a property to transfer to another location his right to build, when the property in question has restrictions to build imposed by the public authority for the preservation of areas considered to be of environmental, historic, landscape or cultural interest. It can also be used for the installation of public services, land tenure regularization or upgrading of areas occupied by low-income populations.

Articles 36 to 38 dictate that the local public authority shall define, by law, the types of development which, given their potential urban impact on surrounding areas, must submit a Neighborhood Impact Study (NIS) during the municipal licensing process. They also define the minimum content required in the NIS.

Articles 39, 40, 41, 42 and 42 A address the master plan, the main instrument of an urban development policy, since it establishes the social function of every property in the city and defines if, how and where the other instruments will be employed.

According to the City Statute, the master plan must encompass the municipal territory as a whole (and not only the urban area) and must be linked to budgetary planning. It is not an exclusively technical planning tool, and it must reflect a political pact among the main segments of society. For that reason, the City Statute requires that, in the process of preparing and monitoring the master plan, the Executive and Legislative branches ensure direct participation of society, guaranteeing ample publicity, unrestricted access to documents, studies and information produced, as well as organizing public hearings to debate propositions. The master plan is mandatory for cities with over 20,000 inhabitants; for cities in metropolitan regions or urban conglomerations; for cities of special tourist interest or cities falling within the area of influence of developments or activities with significant environmental impact in the regional or national domain; or even for cities included in the national roster of municipalities vulnerable to natural disasters.

The City Statute also dictates the minimum required content to be included in master plans. They must identify areas where the other instruments will be applied (compulsory parceling, building and utilization; preemption right; onerous building right; consoriated operations; and transfer of the right to build) as well as areas that might undergo changes in land use upon a counterpart by the beneficiary. Master plans must also define how their implementation will be socially monitored and controlled. Moreover, master plans of cities included in

direito do posseiro garantido pela Constituição Federal em seu artigo 183. Destacam-se: a possibilidade de o possuidor acrescentar a posse de seu antecessor para fins de contagem do tempo de posse; a gratuidade dos atos da Justiça e do Cartório de Registro de Imóveis; a assistência judiciária gratuita; a possibilidade que a associação de moradores proponha a ação de usucapião em nome dos posseiros; e a possibilidade de que as áreas urbanas sejam usucapidas coletivamente.

Os artigos 15 a 20 foram vetados.

Nos artigos 21 a 24, o Estatuto da Cidade cria o instrumento denominado direito de superfície, por meio do qual o proprietário pode conceder a outra pessoa o direito de uso do solo, subsolo ou espaço aéreo do seu terreno urbano, para uma determinada destinação, na forma estabelecida em contrato.

Nos artigos 25 a 27 é estabelecido o direito de preempção, que garante ao município a preferência na aquisição de imóvel que esteja sendo alienado. Sua aplicação exige que as áreas sujeitas a este instrumento estejam definidas no plano diretor, bem como a finalidade do imóvel adquirido. Pode ser utilizado para regularização fundiária, execução de programas habitacionais de interesse social, constituição de reserva de terras, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos, criação de áreas verdes e de lazer, criação de unidades de proteção ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Os artigos 28 a 31 instituem a outorga onerosa do direito de construir, o principal instrumento para recuperação, em favor da sociedade, da valorização dos imóveis privados decorrente do investimento público. Definindo-se coeficiente de aproveitamento (CA) como a relação entre área construída e área de terreno, o município pode, por meio deste instrumento, estabelecer um CA básico (por exemplo, CA = 1) e cobrar do proprietário pelo direito de construir acima desse valor. Trata-se da ideia do “solo criado”: como o investimento público em infraestrutura é o que viabiliza a construção de uma área edificada maior do que o terreno (permitindo “criar solo” por meio da construção de outros andares além do térreo) e acarreta a valorização desse terreno, é justo que uma parte dessa valorização reverta para a sociedade. O recurso auferido com a outorga onerosa do direito de construir deve ser utilizado para regularização fundiária, execução de programas habitacionais de interesse social, constituição de reserva de terras, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos, criação de áreas verdes e de lazer, criação de unidades de proteção ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Exige a previsão, pelo plano diretor, das áreas em que será utilizado, bem como a definição do coeficiente de aproveitamento máximo permitido em cada área, considerando a capacidade da infraestrutura urbana instalada.

Os artigos 32 a 34 regulamentam as operações urbanas consorciadas, modalidade de parceria público-privada que visa à implantação de transformações urbanísticas estruturais em uma determinada região da cidade. Além da previsão no plano diretor, sua aplicação exige uma lei municipal específica para cada operação, que defina o perímetro da operação, o projeto de intervenção, as finalidades, o programa de atendimento à população diretamente afetada, a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários e investidores, o estudo prévio de impacto de vizinhança e a forma de controle da operação, que deverá ser obrigatoriamente compartilhada com a sociedade.

O artigo 35 criou a transferência do direito de construir. Permite ao proprietário transferir, para outro local, seu direito de construir em um terreno em que tenham sido estabelecidas, pelo poder público, limitações à edificação com vistas à preservação do patrimônio ambiental, histórico, paisagístico ou cultural. Pode também ser utilizado para implantação de equipamentos públicos, para regularização fundiária ou para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Os artigos 36 a 38 estabelecem que o município deverá definir, em lei, os tipos de empreendimento que, pelo potencial impacto urbanístico em seu entorno, deverão apresentar o Estudo de Impacto de Vizinhança no decorrer do processo de licenciamento

obligatorio para municipios con más de veinte mil habitantes, integrantes de regiones metropolitanas o aglomeraciones urbanas, inseridos en áreas de interés turístico o en regiones sometidas a la influencia de proyectos o actividades con significativo impacto ambiental de ámbito regional o nacional, o, también, para los municipios incluidos en el catastro nacional de municipios vulnerables a desastres naturales.

El Estatuto establece también el contenido mínimo de los planes maestros. Dicho estatuto debe identificar las áreas donde se aplicarán los instrumentos de la parcelación, edificación y utilización obligatorias, del derecho preferente, de la otorga onerosa del derecho de construir, de las operaciones consorciadas y de la transferencia del derecho de construir, así como las áreas que podrán tener alteración del uso del suelo mediante contrapartida del beneficiario. Debe definir también cómo se realizará el acompañamiento y el control social de su implantación. Además, los planes directores de los municipios incluidos en el catastro nacional de municipios sujetos a desastres naturales deben contener una serie de elementos dirigidos hacia la prevención y la mitigación de tales riesgos.

El artículo 42 B exige un proyecto de expansión urbana para que el municipio pueda ampliar su perímetro urbano y dispone también que ese proyecto debe ser aprobado por una ley municipal que atienda las directrices del plan maestro.

Los artículos 43 a 45 tratan de la gestión democrática de la ciudad. Entendiendo que “... *la regulación del uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental*” (artículo 1º del Estatuto de la Ciudad) no es una concesión de los poderes ejecutivo y legislativo a los ciudadanos, sino un objetivo a ser conquistado en el ámbito de la disputa democrática entre los diversos segmentos sociales, el Estatuto de la Ciudad sitúa la gestión democrática como uno de los ejes fundamentales de la política urbana.

Se entiende que, para superar la desigualdad espacial y social que caracteriza a las ciudades brasileñas, es necesario establecer una instancia política y mecanismos específicos para que la población más pobre, siempre excluida de la planificación de la ciudad, pueda participar en las decisiones sobre el uso y ocupación del suelo y el destino de las inversiones públicas. Así, pasan a ser obligatorias la implantación de consejos con participación social, la realización de audiencias públicas, la organización de las conferencias municipales, de los estados y nacional de las ciudades y la posibilidad de presentación de proyectos de ley de iniciativa popular. Además de la planificación y gestión de la ciudad, ese sistema participativo debe poder participar en la planificación presupuestaria municipal, así como en la planificación y gestión de las regiones metropolitanas y aglomerados urbanos.

Está claro que la ley federal, por sí sola, no garantiza la participación social en la planificación y gestión urbana, pero abre un espacio legal para la lucha de los movimientos sociales por esa participación. Rodrigues y Barbosa (2010) presentan una reflexión sobre los desafíos enfrentados por los movimientos sociales para la democratización de la política urbana en las ciudades brasileñas.

El artículo 46 del Estatuto crea el instrumento del consorcio inmobiliario, por medio del cual el propietario de inmueble afectado por la parcelación, edificación y utilización obligatorias puede transferir este inmueble al poder público, que se responsabiliza por la realización de las inversiones necesarias para garantizar su utilización. Al final del proceso, el propietario recibe unidades inmobiliarias parceladas o edificadas por el valor correspondiente al valor del inmueble antes de la ejecución de las obras.

El artículo 47 establece que los impuestos sobre inmuebles urbanos, así como las tarifas de servicio público, se diferenciarán en función del interés social.

El artículo 48 dispone que los contratos de concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos utilizados en programas de vivienda de interés social se equiparan a escrituras públicas y deben aceptarse como garantía en contratos de financiación de vivienda.

Los artículos 49 y 50 fijan un plazo para el proceso de permiso municipal de proyectos urbanísticos, así como para que los municipios aprueben el Plan Maestro.

El artículo 51 equipara el Distrito Federal a los Municipios para los efectos de esta ley.

the national roster of municipalities subject to natural disasters must contain a number of elements targeting risk prevention and mitigation.

Article 42 B requires an urban growth project for a municipality to expand its urban perimeter, also dictating that this project must be approved by a municipal law pursuant to guidelines of the master plan.

Articles 43 to 45 address the democratic administration of the city. Considering that “... *the regulation of the use of urban property in favor of the common good, safety and well-being of citizens, as well as environmental equilibrium*” (Article 1 of the City Statute) is not a concession by the Executive and Legislative branches to citizens, but rather an objective to be achieved in a democratic dispute among several social segments, the City Statute sees democratic administration of the city as one of the fundamental pillars of urban policy.

It is understood that, in order to overcome sociospatial inequality, which is a feature of Brazilian cities, it is necessary to establish a political instance and specific mechanisms for the urban poor, traditionally excluded from the city planning process, to participate in decisions related to land use and occupation and how public investments will be made. Thus, the following instruments become mandatory: the creation of social participation councils, the holding of public hearings and consultations, the organization of conferences of the cities at the municipal, state and federal levels, and popular initiatives related to bills of law. In addition to being involved in city planning and management, this participatory system must be able to participate in municipal budget planning and in the planning and management of metropolitan regions and urban conglomerates.

It is clear that federal legislation alone does not ensure social participation in urban planning and management, but it does open legal space for social movements to demand this participation. Rodrigues and Barbosa (2010) offer a reflection on challenges faced by social movements to democratize urban policy in Brazilian cities.

Article 46 of the City Statute creates a property consortium, an instrument by which a real estate owner affected by compulsory parceling, building or utilization can transfer the property to municipal authorities, which take on the responsibility of making the necessary investments to ensure its utilization. At the end of the process, the former owner receives, as payment, duly parceled or built property units corresponding to the value of the real estate before execution of the works.

Article 47 establishes that taxes on urban property, as well as fees for public urban services, shall vary depending on its social interest function.

Article 48 dictates that, in the case of social housing programs, real right to use public property contracts shall be considered as public deeds and shall be accepted as guarantee for housing finance contracts.

Articles 49 and 50 set time limits for the municipal licensing process for urban developments, and time limits for municipalities to approve the master plan.

Article 51 says the Federal District and municipalities are equal for the purposes of this law.

Article 52 defines the situations in which, in breaking the Law, the mayor will be held responsible for administrative misconduct.

Articles 53 and 54 establish which violations of the urban order are objects of a public civil action. Since this type of lawsuit, which addresses the tutelage of collective interests, can be filed by several plaintiffs, among them Public Prosecutors and associations of dwellers, these Articles reinforce the pillar of Participation and Social Control which sustain the City Statute.

Finally, Articles 55 and 57 bring adjustments to the law of public registries to adjust them to the instrument s of the City Statute.

In a nutshell, this is a summarized presentation of the City Statute. The Statute is a law which introduced in the Brazilian legal framework a set of instruments which make it possible to: control the use of urban private property based on social purposes; legally recognize irregular settlements and enable their upgrading; and foster participation and social control of urban development projects, programs and plans.

It is important to underscore – they make it possible but do not guarantee this outcome. The City Statute left to social movements, slum

municipal. Definem também o conteúdo mínimo desse estudo.

Os artigos 39, 40, 41, 42 e 42 A tratam do plano diretor, principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, uma vez que é ele que estabelece qual é a função social de cada propriedade na cidade e define se, como e onde serão utilizados os demais instrumentos.

De acordo com o Estatuto, o plano diretor deve englobar todo o território municipal (e não apenas a área urbana) e articular-se com o planejamento orçamentário. Não é uma peça de planejamento exclusivamente técnico, mas deve refletir um pacto político entre os principais segmentos da sociedade. Por isso, o Estatuto exige que no processo de elaboração e fiscalização do plano diretor, os poderes Executivo e Legislativo viabilizem a participação direta da sociedade, garantindo a ampla publicidade, o acesso irrestrito a documentos, estudos e informações produzidos, bem como a realização de audiências públicas para debate das proposições. O plano diretor é obrigatório para municípios: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; inseridos em áreas de interesse turístico ou em regiões submetidas à influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; ou, ainda, para os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios vulneráveis a desastres naturais.

O Estatuto estabelece ainda o conteúdo mínimo dos planos diretores. Ele deve identificar as áreas onde serão aplicados os instrumentos dos PEUCs, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, das operações consorciadas e da transferência do direito de construir, bem como as áreas que poderão ter alteração do uso do solo mediante contrapartida do beneficiário. Deve também definir como serão feitos o acompanhamento e o controle sociais da sua implantação. Além disso, os planos diretores dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios sujeitos a desastres naturais devem conter uma série de elementos voltados para a prevenção e mitigação desses riscos.

O artigo 42 B exige um projeto de expansão urbana, para que o município possa ampliar seu perímetro urbano, dispondo ainda que esse projeto deve ser aprovado por lei municipal que atenda às diretrizes do plano diretor.

Os artigos 43 a 45 tratam da gestão democrática da cidade. Entendendo que “a regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (artigo 1º do Estatuto da Cidade) não é uma concessão dos poderes Executivo e Legislativo aos cidadãos, mas um objetivo a ser conquistado no âmbito da disputa democrática entre os vários segmentos sociais, o Estatuto da Cidade coloca a gestão democrática como um dos eixos fundamentais da política urbana.

Entende-se que, para superar a desigualdade espacial e social que caracteriza as cidades brasileiras, é necessário estabelecer uma instância política e mecanismos específicos para que a população mais pobre, sempre excluída do planejamento da cidade, possa participar das decisões sobre o uso e a ocupação do solo e a destinação dos investimentos públicos. Assim, passam a ser obrigatórias a implantação de conselhos com participação social, a realização de audiências públicas, a organização das conferências municipais, estaduais e nacional das cidades e a possibilidade de apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. Além do planejamento e gestão da cidade, esse sistema participativo deve poder envolver-se no planejamento orçamentário municipal, bem como no planejamento e gestão das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

É claro que a lei federal, por si só, não garante a participação social no planejamento e gestão urbanos, mas abre um espaço legal para a luta dos movimentos sociais por essa participação. Rodrigues e Barbosa (2010) apresentam uma reflexão sobre os desafios enfrentados pelos movimentos sociais para a democratização da política urbana nas cidades brasileiras.

O artigo 46 do Estatuto cria o instrumento do consórcio imobiliário, por meio do qual o proprietário de imóvel atingido pelo PEUC pode transferir este imóvel ao poder público,

ENTENDE-SE QUE, PARA SUPERAR A DESIGUALDADE ESPACIAL E SOCIAL QUE CARACTERIZA AS CIDADES BRASILEIRAS, É NECESSÁRIO ESTABELECEER UMA INSTÂNCIA POLÍTICA E MECANISMOS ESPECÍFICOS PARA QUE A POPULAÇÃO MAIS POBRE, SEMPRE EXCLUÍDA DO PLANEJAMENTO DA CIDADE, POSSA PARTICIPAR DAS DECISÕES SOBRE O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO E A DESTINAÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

El artículo 52 define las situaciones en que, al infringir esta ley, el alcalde incurre en improbidad administrativa.

Los artículos 53 y 54 establecen que las infracciones al orden urbanístico son objeto de Acción Civil Pública. Una vez que este tipo de acción, que trata de la defensa de los intereses colectivos, puede ser interpuesta por diversos autores, entre ellos el Ministerio Público y las asociaciones de moradores, estos artículos refuerzan el pilar de la Participación y Control Social que sustenta el Estatuto de la Ciudad.

Finalmente, los artículos 55 y 57 presentan adecuaciones de la ley de registros públicos a los instrumentos del Estatuto.

En resumen, esta es una presentación sintética del Estatuto de la Ciudad. Una ley que introdujo en el ordenamiento jurídico brasileño instrumentos que posibilitan el control del uso de la propiedad privada urbana a partir del interés social, el reconocimiento legal de los asentamientos irregulares y la viabilidad de su urbanización y el fomento de la participación y del control social de los proyectos, programas y planes de desarrollo urbano.

Es importante subrayar que lo posibilitan pero no lo garantizan. El Estatuto de la Ciudad dejó para los movimientos sociales, moradores de los barrios pobres, pensadores académicos, operadores del derecho, empresarios, municipalidades, cámaras de ediles y, en fin, para toda la sociedad, el desafío de desarrollar efectivamente, en el cotidiano y en cada municipio brasileño, la lucha por la superación de las desigualdades en pro del bien colectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSUL, J. R. (2010). Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: O Estatuto da Cidade. Comentado. Organizadores: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach.- São Paulo: Ministério das Cidades: *Cities Alliance*, 2010. 120 p.

FERNANDES, E. (2010). O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: O Estatuto da Cidade Comentado. Organizadores: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach.- São Paulo: Ministério das Cidades: *Cities Alliance*, 2010. 120 p.

MARICATO, E. (2010). O Estatuto da cidade periférica. In: O Estatuto da Cidade Comentado. Organizadores: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach.- São Paulo: Ministério das Cidades : *Cities Alliance*, 2010. 120 p.

RODRIGUES, E., Barbosa, R. B. (2010). Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: O Estatuto da Cidade Comentado. Organizadores: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach.- São Paulo: Ministério das Cidades: *Cities Alliance*, 2010. 120 p.

Referências Bibliográficas

● **CELSO SANTOS CARVALHO** es ingeniero civil y Doctor en ingeniería civil por la Escuela Politécnica de la Universidad de São Paulo. Especialista en infraestructura sénior del gobierno federal. Director del Departamento de Asuntos del Suelo Urbanos de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades en el período de 2005 a 2014. Actualmente es el jefe de la oficina de unidad descentralizada de la Superintendencia del Patrimonio del Gobierno Federal en São Paulo.

dwellers, academic thinkers, law practitioners, the business community, local authorities, city councils and society the challenge to effectively develop, day after day, in every Brazilian municipality, the fight to overcome inequalities in favor of the common good.

BIBLIOGRAPHY

BASSUL, J. R. (2010). Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: O Estatuto da Cidade Comentado. Organizers: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach.- São Paulo: Ministry of Cities : Cities Alliance, 2010. 120 p.

FERNANDES, E. (2010). O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: O Estatuto da Cidade Comentado. Organizers: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach.- Sao Paulo: Ministry of Cities : Cities Alliance, 2010. 120 p.

MARICATO, E. (2010). O Estatuto da cidade periférica. In: O Estatuto da Cidade Comentado. Organizers: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach.- Sao Paulo: Ministry of Cities : Cities Alliance, 2010. 120 p.

RODRIGUES, E.; Barbosa, R. B. (2010). Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: O Estatuto da Cidade Comentado. Organizers: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach.- Sao Paulo: Ministry of Cities : Cities Alliance, 2010. 120 p.

Referências Bibliográficas

● **CELSO SANTOS CARVALHO** is civil engineer with a PhD degree in Civil Engineering from Escola Politécnica of the University of Sao Paulo. Senior infrastructure specialist of the federal government. Director of the Department of Urban Land Affairs of the National Secretariat of Urban programs of the Ministry of Cities from 2005 to 2014. He is currently head of the decentralized unit office of the Federal Heritage Superintendence in Sao Paulo.

que se responsabiliza pela realização dos investimentos necessários para garantir sua utilização. Ao final do processo, o proprietário recebe unidades imobiliárias parceladas ou edificadas no valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.

O artigo 47 estabelece que os tributos sobre imóveis urbanos, bem como as tarifas de serviço público, serão diferenciados em função do interesse social.

O artigo 48 dispõe que os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos utilizados em programas habitacionais de interesse social equiparam-se a escrituras públicas e devem ser aceitos como garantia em contratos de financiamento habitacional.

Os artigos 49 e 50 fixam prazo para o processo de licenciamento municipal de empreendimentos urbanísticos, bem como para os municípios aprovarem o plano diretor.

O artigo 51 equipara o Distrito Federal aos Municípios para os efeitos desta lei.

O artigo 52 define as situações em que, ao infringir esta lei, o prefeito incorre em improbidade administrativa.

Os artigos 53 e 54 estabelecem que infrações à ordem urbanística são objeto de Ação Civil Pública. Uma vez que este tipo de ação, que trata da defesa dos interesses coletivos, pode ser proposto por diversos autores, entre eles o Ministério Público e as associações de moradores, estes artigos reforçam o pilar da participação e do controle social que sustenta o Estatuto da Cidade.

Finalmente, os artigos 55 e 57 trazem adequações da lei de registros públicos aos instrumentos do Estatuto.

Esta é uma apresentação sintética do Estatuto da Cidade, uma lei que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro instrumentos que possibilitam: controlar o uso da propriedade privada urbana a partir do interesse social; reconhecer legalmente os assentamentos irregulares e viabilizar sua urbanização; e fomentar a participação e o controle social dos projetos, programas e planos de desenvolvimento urbano.

É importante frisar: possibilitam, mas não garantem. O Estatuto da Cidade deixou aos movimentos sociais, moradores das favelas, pensadores acadêmicos, operadores do Direito, empresários, prefeituras, câmaras de vereadores, à sociedade, enfim, o desafio de desenvolver efetivamente, no dia a dia, em cada município brasileiro, a luta pela superação das desigualdades em prol do bem coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; *Cities Alliance*, 2010, 120 p.

FERNANDES, E. (2010). O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; *Cities Alliance*, 2010, 120 p.

MARICATO, E. (2010). O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; *Cities Alliance*, 2010, 120 p.

RODRIGUES, E.; BARBOSA, R. B. (2010). Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; *Cities Alliance*, 2010, 120 p.

Referências Bibliográficas

Referências Bibliográficas

CELSO SANTOS CARVALHO é engenheiro civil e doutor em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Especialista em infraestrutura sênior do governo federal. Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades no período de 2005 a 2014. Atualmente, é chefe do escritório de unidade descentralizada da Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo.



Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou de otimismo?

Edésio Fernandes

● español

Estatuto de la Ciudad, 15 años después: ¿razón de descrédito o razón de optimismo?

● english

City Statute, 15 years later: A reason for disbelief, or a reason for optimism?

Introducción

La Ley Federal de Política Urbana – el Estatuto de la Ciudad– fue aprobada en 2001, después de doce años de intensas discusiones y negociaciones en el Congreso Nacional. Desde entonces, la ley ha sido aclamada internacionalmente, al punto de que Brasil ha sido inscrito en el Rol de Honra de la ONU (UN-HÁBITAT) en 2006 por el mero hecho de haberla aprobado. Abiertamente envidiado por formuladores de políticas públicas y gestores urbanos de diversos países, el Estatuto de la Ciudad ha sido repetidamente promovido por diversas instituciones como uno de los marcos regulatorios más adecuados para ofrecer bases jurídicas sólidas para las estrategias gubernamentales y sociopolíticas comprometidas con la promoción de la reforma urbana.

No obstante, en los últimos años ha crecido en diversos sectores de Brasil el sentimiento de descrédito en esa ley-marco que, en la mejor de las hipótesis, no “habría fructificado”, o que, en la peor, habría contribuido para agravar aún más el proceso histórico de segregación socio-espacial de las ciudades brasileñas. Este artículo pretende examinar el valor de esa crítica al Estatuto de la Ciudad, discutiendo si y cómo los principios y posibilidades del nuevo orden jurídico-urbanístico, consolidado por la ley federal, han sido efectivamente comprendidos y asimilados por juristas, urbanistas, gestores públicos y por la sociedad brasileña, especialmente en el contexto de los millares de nuevos Planes Maestros Municipales aprobados desde 2001.

La aprobación de la ley federal en 2001 fue resultado, en gran medida, de un amplio proceso nacional de movilización sociopolítica clamando por la promoción de una reforma urbana en Brasil. El Estatuto de la Ciudad reglamentó el capítulo original sobre política urbana que había sido aprobado por la Constitución Federal de 1988, capítulo ese que también había sido precedido de una movilización sociopolítica sin precedentes y que se manifestó especialmente por medio de la Enmienda Popular por la Reforma Urbana.

Ya discutí el capítulo constitucional y el Estatuto de la Ciudad en detalle en otros trabajos¹, pero basta subrayar que la ley federal:

- reemplazó firmemente la noción- dominante en el orden jurídico - de propiedad privada individual sin mayores calificaciones, por la noción de las “funciones sociales de la propiedad y de la ciudad”, a fin de dar base a las políticas públicas de inclusión socio-espacial y a las estrategias de democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda en las ciudades;
- creó diversos procesos sociopolíticos mecanismos jurídico-

Introduction

The Federal Urban Policy Law- the City Statute – was enacted in 2001 after 12 years of intense discussions and negotiations at the National Congress. Since then, the Federal Law has received so much international acclaim that Brazil was included in the UN Scroll of Honor (UN-HABITAT) in 2006, for the sole reason of having adopted this act. Openly envied by public policy framers and urban managers from various countries, the City Statute has been repeatedly cited by different institutions as the most appropriate legal framework to provide solid juridical basis for sociopolitical and government strategies that aim at promoting urban reform.

However, a feeling of disbelief has developed in the last few years among different Brazilian groups in relation to this legal framework – which is now said to be “not yet enforced” in the best of cases or, even worse, it is supposed to have contributed to further aggravate the historical sociospatial segregation observed in Brazilian cities. This article will review the appropriateness of this City Statute critique, discussing whether and how the principles and possibilities of a new urban legal order, as established by this federal act, have effectively been understood and construed by legal experts, urban planners, public managers and the Brazilian society at large, especially considering the fact that thousands of new Municipal Master Plans- PDMs have been adopted since 2001.

The federal act approval, in 2001, was largely the result of a broad national process of sociopolitical mobilization, which claimed for the promotion of urban reform in Brazil. The City Statute regulated the original chapter on urban policy, adopted in the 1988 Federal Constitution, which had also been approved after unprecedented sociopolitical mobilization, manifested mainly in the Urban Reform People’s Amendment.

I have already presented a discussion about the constitutional chapter and the city statute in details, in previous papers¹, but let me emphasize that the federal act:

- Firmly replaced the notion – which prevails in the juridical order – of individual private property without any further qualifications, for a new notion of the “social role of private property and cities”, capable to support sociospatial inclusion public policies and strategies that can provide more democratic access to urban land and city housing;
- Introduced different sociopolitical processes, judicial-institutional

1. Introdução

A lei federal de política urbana – o Estatuto da Cidade – foi aprovada em 2001 depois de 12 anos de intensas discussões e negociações no Congresso Nacional. Desde então, a lei tem sido aclamada internacionalmente, a ponto de o Brasil ter sido inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) em 2006, tão-somente por tê-la aprovado. Abertamente invejado por formuladores de políticas públicas e gestores urbanos de diversos países, o Estatuto da Cidade tem sido repetidamente promovido por diversas instituições como sendo um dos marcos regulatórios mais adequados para oferecer bases jurídicas sólidas para as estratégias governamentais e sociopolíticas comprometidas com a promoção da reforma urbana.

No entanto, nos últimos anos tem crescido, em diversos setores no Brasil, o sentimento de descrença nessa lei-marco – que na melhor das hipóteses não “teria pegado”, ou que na pior das hipóteses teria contribuído para agravar ainda mais o processo histórico de segregação socioespacial das cidades brasileiras. Este artigo pretende examinar a validade dessa crítica ao Estatuto da Cidade, discutindo se e como os princípios e possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística consolidada pela lei federal têm sido efetivamente compreendidos e assimilados por juristas, urbanistas, gestores públicos e a sociedade brasileira, especialmente no contexto dos milhares de novos Planos Diretores Municipais que têm sido aprovados desde 2001.

A aprovação da lei federal em 2001 foi, em grande medida, resultado de um amplo processo nacional de mobilização sociopolítica clamando pela promoção de reforma urbana no Brasil. O Estatuto da Cidade regulamentou o capítulo sobre política urbana originalmente aprovado na Constituição Federal de 1988, capítulo este que também tinha sido precedido por uma mobilização sociopolítica sem precedentes e que manifestou especialmente por meio da Emenda Popular pela Reforma Urbana.

Já discuti o capítulo constitucional e o Estatuto da Cidade em detalhe em outros trabalhos¹, mas basta destacar que a lei federal:

- firmemente substituiu a noção – dominante na ordem jurídica – de propriedade privada individual, sem maiores qualificações, pela noção das “funções sociais da propriedade e da cidade”, de forma a dar suporte às políticas públicas de inclusão socioespacial e às estratégias de democratização do acesso ao solo urbano e a moradia nas cidades;

¹ Ver, entre otros, Fernandes 1995; 2007; 2011; Fernandes & Rolnik 1998.

¹ See, among other, Fernandes 1995; 2007; 2011; Fernandes & Rolnik 1998.

¹ Vide, dentre outros, Fernandes, 1995; 2007; 2011; Fernandes & Rolnik, 1998.

institucionales, instrumentos jurídicos y urbanísticos y recursos financieros destinados a viabilizar la implantación de una gestión urbana justa y eficiente, habiendo colocado énfasis en la necesidad de captura por parte de la comunidad de por lo menos parte de la enorme valorización inmobiliaria generada por la comunidad y por la acción estatal, pero de la que se han ido apropiando tradicionalmente, y casi de forma exclusiva, los propietarios de tierras e inmuebles;

- propuso un sistema de gobernanza urbana ampliamente descentralizado y democratizado, en el que diversas dinámicas de articulación intergubernamental y alianzas del sector estatal con los sectores privado, comunitario y voluntario fueron concebidas juntamente con diversas formas de participación popular en los procesos decisivos y de elaboración legislativa; y
- reconoció los derechos colectivos de los residentes en asentamientos informales consolidados, la seguridad jurídica de la propiedad, así como la regularización sostenible de sus asentamientos.

Juntas, esas dimensiones ciertamente constituyeron un nuevo marco de gobernanza de la tierra urbana en Brasil.

Dada la naturaleza altamente descentralizada del federalismo brasileño, considerado por muchos analistas como siendo en la actualidad el sistema más descentralizado en el mundo, la materialización efectiva de ese nuevo marco jurídico innovador se colocó en gran medida en las manos de las administraciones municipales, especialmente por medio de la formulación de Planes Maestros Municipales (PDMs, por sus siglas en portugués). Anteriormente a la aprobación de la ley federal, la enorme mayoría de los municipios no tenía un marco jurídico mínimamente adecuado para la regulación de los procesos de uso, ocupación, parcelación, desarrollo, preservación, conservación, construcción y regularización del suelo urbano. La mayoría de los municipios ni siquiera tenía datos e informaciones básicas, mapas, fotos aéreas y otros materiales relevantes sobre sus propios territorios y procesos socio-espaciales. De entre los casi 1.700 municipios que pasaron a tener la obligación legal de aprobar PDMs a fin de materializar el Estatuto de la Ciudad, aproximadamente 1.450 ya lo hicieron de alguna forma; hecho que, sin duda, es por sí mismo admirable.

Sin embargo, desde la aprobación del Estatuto de la Ciudad, en el transcurso de esta primera década del nuevo siglo, las ciudades y las realidades urbanas brasileñas han pasado por cambios profundos. Ciertamente, las tasas de crecimiento urbano en el país cayeron, pero todavía son relativamente altas, ahora especialmente en las ciudades pequeñas y de mediano porte, llevando a la formación de un nuevo sistema de regiones metropolitanas, siendo que más de 40 de ellas ya han sido reconocidas oficialmente. El crecimiento económico del país y la formación de una “nueva clase media”/“clase trabajadora precaria” han agravado problemas urbanos existentes desde hace mucho tiempo en las áreas de transporte público y movilidad, impacto ambiental y violencia urbana. Diversos problemas de infraestructura urbana y la crisis energética en las ciudades también se han manifestado y agravado de diversas formas. La crisis fiscal de las administraciones públicas, especialmente a nivel municipal, es generalizada.

La profunda crisis del suelo y de la vivienda en Brasil – constituida a lo largo de siglos – ha ganado nuevos contornos. El déficit habitacional continúa enorme (calculado entre 6 y 7 millones de unidades) y, a pesar de las impresionantes cifras de unidades ya construidas y/o contratadas en el contexto del Programa Nacional de Vivienda “Mi Casa, Mi Vida” – (*Minha Casa Minha Vida*, MCMV), ese esfuerzo del gobierno federal aún no llegó plenamente a los sectores más pobres, siendo que el programa ha sido criticado entre otras razones por haber reforzado procesos históricos de segregación socio-espacial y especulación inmobiliaria. Cambios recientes en el programa – en el contexto de la crisis político-institucional generalizada por la que Brasil esta pasando, especialmente en la esfera federal – apuntan hacia el agravamiento de esa situación. Los niveles de valoración de tierras, construcciones y alquileres en las áreas urbanas han superado récords históricos, ahora en el contexto de un mercado inmobiliario cada vez más globalizado. En las ciudades brasileñas hay enormes existencias de tierras urbanas provistas de servicios públicos pero mantenidas vacías por

and urban planning mechanisms, and provided sources to finance the implementation of fair and efficient urban management, emphasizing the need for the community to capture at least a portion of the huge real estate appreciation value generated by the community and State actions, which has traditionally been appropriated almost exclusively by land and real estate property owners;

- Proposed a broadly decentralized and democratic urban governance system, in which various intergovernmental coordinated interactions and partnerships between the government and the private sector, communities and volunteers were conceived, together with different mechanisms of citizen participation in legislative framing and decision-making processes; and

- Recognized the collective rights of dwellers in consolidated informal settlements to the juridical security of their tenure and to a sustainable process of tenure regularization of the settlements where they live.

Together, these dimensions clearly make up a *new urban land governance framework* in Brazil.

Given the Brazilian federal system highly decentralized nature – considered by many analysts as the world’s most decentralized system today – the effective implementation of this innovative legal framework was placed in the hands of city administrators, especially through the process of framing new Municipal Master Plans – PDMs. Before the federal act was adopted, the vast majority of Brazilian municipalities did not have a master plan that could minimally organize the processes of urban land occupation, use, parceling, incorporation, protection, conservation, building and tenure regularization. Most municipalities lacked even basic data and information, maps, aerial photographs and other relevant materials about their own territory and sociospatial processes. Out of the approximately 1,700 municipalities that were given the legal obligation to adopt a PDM, in order to implement the City Statute, about 1,450 have already done so, somehow – which is, in itself, a remarkable achievement.

However, after the City Statute approval, that is, during the first decade of the 21st century, Brazilian cities and their urban realities have undergone deep change. Urban growth rates have certainly fallen, but they remain relatively high, especially now in mid-sized and small cities, which led to the creation of a new system, made of metropolitan regions. Today, 40 such regions have already been officially recognized. The country’s economic growth and the emergence of a “new middle class”/“precarious working class” have further aggravated old urban problems of public transportation and urban mobility, environmental impact and crime. Different problems related to urban infrastructure and energy crisis have escalated and thus become visible in many ways. Governments’ fiscal deficits have widely spread, especially at the municipal level.

The deep Brazilian land and housing crises – developed during centuries – have gained new contours. The housing deficit remains enormous (estimated between six and seven million units) and, despite the impressive number of housing units already built or currently in construction and/or contracted by “Minha Casa, Minha Vida” National Housing Program (MCMV), these efforts by the federal government have not yet fully reached the poorest. In fact, the program has been criticized, among other reasons, for reinforcing historical processes of sociospatial segregation and real estate speculation. Recent changes made to the program – in the context of a general political and institutional crisis Brazil is undergoing, especially at the federal level – point at further aggravating this situation. Current prices of land, buildings and rentals in urban regions have hit historical records now on an increasingly globalized real estate market. Brazilian cities hold a huge stock of urban land, which is fully serviced by utilities and urban infrastructure, but kept vacant by its owners (in some cases, up to 20 percent of the municipal/metropolitan urban

- criou diversos processos sociopolíticos, mecanismos jurídico-institucionais, instrumentos jurídicos e urbanísticos e recursos financeiros destinados a viabilizar a implementação de uma gestão urbana justa e eficiente, tendo colocado ênfase na necessidade de captura pela comunidade de pelo menos parte da enorme valorização imobiliária, que tem sido gerada pela comunidade e pela ação estatal, mas que tem sido tradicionalmente apropriada quase que exclusivamente pelos proprietários de terras e imóveis;
- propôs um sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado, no qual diversas dinâmicas de articulação intergubernamental e parcerias do setor estatal com os setores privado, comunitário e voluntário foram concebidas juntamente com diversas formas de participação popular nos processos decisórios e de elaboração legislativa;
- reconheceu os direitos coletivos dos residentes em assentamentos informais, consolidando a segurança jurídica da posse, bem como a regularização sustentável de seus assentamentos.

Juntas, essas dimensões certamente constituíram um novo marco de governança da terra urbana no Brasil.

Dada a natureza altamente descentralizada do federalismo brasileiro – considerado para muitos analistas como sendo o sistema mais descentralizado no mundo hoje –, a materialização efetiva desse novo marco jurídico inovador foi colocada em grande medida nas mãos das administrações municipais, especialmente por meio da formulação de planos diretores municipais (PDMs). Anteriormente à aprovação da lei federal, a enorme maioria dos municípios não tinha um marco jurídico minimamente adequado para a disciplina dos processos de uso, ocupação, parcelamento, desenvolvimento, preservação, conservação, construção e regularização do solo urbano. A maioria dos municípios não tinha sequer dados e informações básicas, mapas, fotos aéreas e outros materiais relevantes sobre seus próprios territórios e processos socioespaciais. Dos cerca de 1.700 municípios que passaram a ter a obrigação legal de aprovar PDMs, de forma a materializar o Estatuto da Cidade, cerca de 1.450 já o fizeram de alguma forma – fato que em si mesmo é, sem dúvida, admirável.

Contudo, desde a aprovação do Estatuto da Cidade, ao longo da primeira década do novo século, as cidades e as realidades urbanas brasileiras passaram por mudanças profundas. As taxas de crescimento urbano no País certamente caíram, mas ainda são relativamente altas, agora especialmente nas cidades pequenas e de médio porte, levando à formação de um novo sistema de regiões metropolitanas. Mais de 40 delas já foram reconhecidas oficialmente. O crescimento econômico do País e a formação de uma “nova classe média”/“classe trabalhadora precária” têm agravado problemas urbanos, há muito existentes, de transporte público e mobilidade, impacto ambiental e violência urbana. Diversos problemas de infraestrutura urbana e a crise energética nas cidades também têm se manifestado e se agravado de diversas maneiras. A crise fiscal das administrações públicas, especialmente no âmbito municipal, é generalizada.

A profunda crise fundiária e habitacional no Brasil – constituida ao longo de séculos – tem ganhado novos contornos. O déficit habitacional continua enorme (calculado entre 6 e 7 milhões de unidades) e, apesar dos números impressionantes de unidades já construídas e/ou contratadas no contexto do programa nacional de habitação Minha Casa, Minha Vida (MCMV), o esforço do governo federal ainda não chegou plenamente aos setores mais pobres, de modo que o programa tem sido criticado, entre outras razões, por ter reforçado processos históricos de segregação socioespacial e especulação imobiliária. Mudanças recentes no programa – no contexto da crise político-institucional generalizada pela qual o Brasil está passando, especialmente na esfera federal – apontam para o agravamento dessa situação. Os níveis de valorização de terras, construções e aluguéis nas áreas urbanas têm batido recordes históricos, agora no contexto de um mercado imobiliário cada vez mais globalizado. Há nas cidades brasileiras um enorme estoque de terras urbanas providas

DOS CERCA DE 1.700 MUNICÍPIOS QUE PASSARAM A TER A OBRIGAÇÃO LEGAL DE APROVAR PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS, DE FORMA A MATERIALIZAR O ESTATUTO DA CIDADE, CERCA DE 1.450 JÁ O FIZERAM DE ALGUMA FORMA – FATO QUE EM SI MESMO É, SEM DÚVIDA, ADMIRÁVEL

sus propietarios (correspondiendo en algunos casos al 20% de la red urbana del municipio/región metropolitana), así como de construcciones vacías, abandonadas y/o sub-utilizadas (que llega a 5,5 millones de unidades de acuerdo con ciertos cálculos). Hay también enormes existencias, todavía no calculadas debidamente, de bienes de propiedad pública de la administración directa e indirecta, en todos los niveles gubernamentales, que claramente no han cumplido una función social.

Las tasas de crecimiento urbano informal siguen altas, ahora con la mayor densificación/verticalización de asentamientos antiguos; formación de nuevos asentamientos (poblaciones pobres y solares irregulares) usualmente en áreas periféricas y cada vez más en ciudades pequeñas y de mediano porte; así como el surgimiento/renovación de otras prácticas informales como el de dos viviendas en una unidad, una en la parte frontal del terreno y otra en el fondo, alquiler informal, conventillos etc. El desarrollo urbano en las nuevas fronteras económicas, especialmente en la Amazonía Legal, se ha dado ampliamente por medio de procesos informales. Hay un número creciente de disputas de suelo y conflictos socio-ambientales por todo el país.

También entre los grupos sociales más privilegiados muchas han sido las prácticas que envuelven alguna forma de violación de las leyes del suelo, urbanísticas, ambientales y edilicias. La proliferación de condominios urbanísticos – práctica que no tiene base jurídica sólida en el país – y de parcelaciones cerradas – práctica manifiestamente ilegal – en las áreas periféricas de los grandes municipios, o incluso en otros municipios metropolitanos, ha hecho con que por primera vez ricos y pobres estén disputando el mismo espacio en las ciudades.

A lo largo de las dos últimas décadas, por un lado un volumen gigantesco de recursos públicos (inmuebles, exenciones tributarias, créditos de todo tipo, subsidios financieros, incentivos fiscales, derechos de uso y construcción), han sido transferidos cada vez más por las administraciones públicas en todos los niveles gubernamentales para el sector privado, promotores urbanos, constructores y agentes inmobiliarios. Ese traspaso creciente de recursos públicos se ha dado generalmente en el contexto de programas de “renovación urbana”, “revitalización de áreas centrales”, “recalificación de centros históricos”, “grandes proyectos urbanos”, “modernización de infraestructura urbana/puertos/aeropuertos”, así como de grandes eventos deportivos como el Mundial de Fútbol y las Olimpiadas. Por otro lado, además de los datos sobre los procesos de especulación inmobiliaria y gentrificación de áreas, el número de desalojos y desplazamientos forzados de comunidades que viven en asentamientos informales consolidados – hace muchas décadas, en muchos casos - es cada vez más asustador, no solamente en Río de Janeiro y en São Paulo, sino también en otros municipios anteriormente comprometidos con la promoción de reforma urbana, como Belo Horizonte y Porto Alegre. El proceso de reforma urbana que había sido tan elocuente en las décadas de 1980 y 1990 - y que fue fundamental para la aprobación del Estatuto de la Ciudad - parece haber perdido aliento y la cuestión fundamental que repetidamente han planteado diversos sectores sociales ha sido: ¿de quién y para quién son las ciudades, y quién ha sido efectivamente beneficiado por las enormes transferencias de recursos públicos?

En ese contexto, ¿qué sucedió entonces con el Estatuto de la Ciudad y su agenda de reforma urbana? ¿La ley federal habría fracasado, como un grupo creciente de escépticos parece creer? En lugar de contribuir para la promoción de inclusión socio-espacial, ¿la ley habría contribuido perversamente para el proceso creciente de mercantilización de las ciudades brasileñas (y para la mayor marginalización de los pobres) como muchos han argumentado?

Transcurridos 15 años desde la aprobación de la ley federal, se hace urgentemente necesaria una evaluación amplia y crítica del ya no tan nuevo marco jurídico de gobernanza de la tierra urbana consolidado por ella – y especialmente de las iniciativas municipales encargadas de implantarlo. Se trata de un momento de reflexión que requiere organizar las principales ideas, debates y experiencias que están por tras de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, así como recuperar sus principios y objetivos históricos. Hacer la crítica de la acción de los principales actores envueltos es fundamental para corregir errores, cambiar rumbos y hacer avanzar la reforma urbana en el país. Dicha

mesh), in addition to empty, abandoned or underutilized buildings (which add up to 5.5 million units, according to estimates). The three government levels also hold a huge stock of land, not yet calculated, including direct and indirect public administration properties, which do not fulfill a clear social role.

Informal urban growth rates still run high, as we now see progressive densification/verticalization of older settlements; emergence of new settlements (shantytowns, precarious and informal land subdivisions) usually in the periphery of large cities and now, increasingly, also in mid-sized and small cities; in addition to a resurge/renewal of other informal urban practices, such as building two houses in the same plot, informal rentals, tenements etc.. Urban development in new economic frontiers, especially in the Legal Amazon region, has broadly occurred through informal processes. There is a growing number of land disputes and socio-environmental conflicts throughout the country.

The most privileged social groups also adopt a number of practices involving some form of violation of land, urban, environmental or building regulations. The proliferation of urban condos – which lack a solid legal basis in Brazil – and gated communities – clearly illegal – in the periphery of large municipalities, or even in surrounding metropolitan municipalities, have made the rich and the poor compete for the same city areas, for the first time in Brazilian history.

On the one hand, in the past two decades, large amounts of public funds – real estate, tax exemptions, all kinds of loans, financial subsidies, tax incentives, land use and building rights – have been transferred by public administrators of all government levels to the private sector, urban developers, building companies and real estate agents. This transfer of public funds generally takes place in the context of “urban renovation” plans, “revitalization of downtown areas”, “requalification of historic districts”, “large urban projects”, “modernization of urban infrastructure/ports/airports”, or large sports events, such as the FIFA World Cup and the Olympics. On the other hand, in addition to real estate speculation and the gentrification of city neighborhoods, the number of evictions and forced displacements of communities living in consolidated informal settlements – for decades, in some cases – has soared to frightening levels, not only in Rio de Janeiro and Sao Paulo, but also in other municipalities that used to be committed to the promotion of urban reform, such as Belo Horizonte and Porto Alegre. The urban reform process that had been so eloquent in the 1980s and 1990s – key reason for the adoption of the City Statute – seems to have lost momentum, and the main questions asked by different social segments have been: Who do cities belong to, who are cities for, and who has effectively benefited from the huge transfers of public funds?

In this context, what happened to the City Statute and its urban reform agenda? Has the federal act failed, as a growing group of skeptics seem to believe? Instead of promoting sociospatial inclusion, has the federal act contributed for the increasing mercantilization of Brazilian cities – pushing the poor further away from city centers- as many have argued?

Today, fifteen years after the federal act was approved, a broad and critical review of this no longer new urban land governance legal framework, consolidated in the federal act – especially considering the municipal initiatives taken to implement it – is urgently needed. This is therefore a moment of reflection, which requires organizing the main ideas, debates and experiences behind the adoption of the City Statute, as well as retrieving its historical objectives and principles. A critique of the actions taken by the main stakeholders involved is essential to correct errors, change course and help the urban reform progress in Brazil. Such a review is necessary above all to determine *if* and *how* PDMs have effectively translated the City Statute general principles into regulations and actions, to identify and discuss about the main juridical and social obstacles found in their attempts to fully implement the federal act, and to discuss *whether* and *how* the Brazilian society has effectively used different legal and sociopolitical possibilities opened by the City Statute to obtain the recognition of certain collective and social rights introduced by the new urban legal order.

My comments below are based on my personal experience directly

com serviços públicos, mas mantidas vazias por seus proprietários (correspondendo em alguns casos a 20% da malha urbana do município/região metropolitana), bem como de construções vazias, abandonadas e/ou subutilizadas (que chega a 5,5 milhões de unidades, de acordo com certos cálculos). Há também um enorme estoque, ainda não devidamente calculado, de bens de propriedade pública da administração direta e indireta, em todos os níveis governamentais, que não têm claramente cumprido uma função social.

As taxas de crescimento urbano informal seguem altas, agora com a maior densificação/verticalização de assentamentos antigos, formação de novos assentamentos (favelas e loteamentos irregulares) usualmente em áreas periféricas e cada vez mais em cidades pequenas e de médio porte, bem como o surgimento/renovação de outras práticas informais, como casas-de-frente-e-fundo, aluguel informal, cortiços, etc. O desenvolvimento urbano nas novas fronteiras econômicas, especialmente na Amazônia Legal, tem se dado amplamente por meio de processos informais. Há um número crescente de disputas fundiárias e conflitos socioambientais por todo o País.

Também entre os grupos sociais mais privilegiados, muitas têm sido as práticas que envolvem alguma forma de violação das leis fundiárias, urbanísticas, ambientais e edilicias. A proliferação de condomínios urbanísticos – prática que não tem base jurídica sólida no País – e de loteamentos fechados – prática manifiestamente ilegal – nas áreas periféricas dos grandes municípios, ou mesmo em outros municípios metropolitanos, têm feito com que, pela primeira vez, ricos e pobres estejam disputando o mesmo espaço nas cidades.

Por um lado, ao longo das duas últimas décadas, um volume gigantesco de recursos públicos – imóveis, isenções tributárias, créditos de todo tipo, subsídios financeiros, incentivos fiscais, direitos de uso e construção – tem sido cada vez mais transferido pelas administrações públicas, em todos os níveis governamentais, para o setor privado, promotores urbanos, construtores e agentes imobiliários. Esse deslocamento crescente de recursos públicos tem se dado geralmente no contexto de programas de “renovação urbana”, “revitalização de áreas centrais”, “requalificação de centros históricos”, “grandes projetos urbanos”, “modernização de infraestrutura urbana/portos/aeropuertos”, bem como de grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos. Por outro lado, além dos dados sobre os processos de especulação imobiliária e gentrificação de áreas, o número de despejos e remoções forçadas de comunidades que vivem em assentamentos informais consolidados – há muitas décadas, em muitos casos – é cada vez mais assustador, não apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas também em outros municípios anteriormente comprometidos com a promoção de reforma urbana, como Belo Horizonte e Porto Alegre. O processo de reforma urbana, que tinha sido tão eloquente nas décadas de 1980 e 1990 – e que foi fundamental para a aprovação do Estatuto da Cidade –, parece ter perdido fôlego, e as questões fundamentais repetidamente colocadas por diversos setores sociais têm sido: de quem e para quem são as cidades, e quem tem sido efetivamente beneficiado pelas enormes transferências de recursos públicos?

Nesse contexto, o que aconteceu então com o Estatuto da Cidade e sua agenda de reforma urbana? A lei federal teria fracassado, como um grupo crescente de céticos parece acreditar? Ao invés de contribuir para a promoção de inclusão socioespacial, a lei teria perversamente contribuído para o processo crescente de mercantilização das cidades brasileiras – e para a maior periferização dos pobres – como muitos têm argumentado?

Passados 15 anos da aprovação da lei federal, uma avaliação ampla e crítica do já não tão novo marco jurídico de governança da terra urbana por ela consolidado – e especialmente das iniciativas municipais encarregadas de implementá-lo – se faz urgentemente necessária. Trata-se de um momento de reflexão que requer organizar as principais ideias, debates e experiências que estão por trás da aprovação do Estatuto da Cidade, assim como recuperar seus princípios e objetivos históricos. Fazer a crítica da ação dos principais atores envolvidos é fundamental para corrigir erros, mudar rumos e fazer

evaluación es necesaria, principalmente para determinar *si* y *cómo* los PDMs han traducido efectivamente en reglas y acciones los principios generales del Estatuto de la Ciudad, identificar y discutir cuáles han sido los principales obstáculos jurídicos y sociales para la implantación plena de la ley federal, así como para discutir *si* y *cómo* la sociedad brasileña ha hecho uso efectivo de las diversas posibilidades jurídicas y sociopolíticas creadas por el Estatuto de la Ciudad para el reconocimiento de una serie de derechos colectivos y sociales creados por el nuevo orden jurídico-urbanístico.

Mis siguientes comentarios están basados en mi experiencia personal trabajando directamente con el tema, así como en una serie de estudios de casos, levantamientos y estudios comparativos que ya se encuentran disponibles².

El descrédito del Estatuto de la Ciudad

Antes de hacer una evaluación sobre la ley federal, es necesario destacar que el Estatuto de la Ciudad – Ley Federal nº 10.257/2001 - se insiere en el amplio proceso de reforma jurídica promovido en Brasil hace por lo menos tres décadas, teniendo como principales antecedentes directos las Leyes Federales nº 6.766/1979 (Parcelación del Suelo Urbano), nº 7.347/1985 (Acción Civil Pública), la Constitución Federal de 1988 (especialmente los arts. 182 y 183 que disponen sobre la Política Urbana), nº 9.790/1999 (OSCIPs), y la Enmienda Constitucional nº 26/2000 (que incluye el derecho a la vivienda en la lista de los derechos sociales).

Desde su aprobación, la ley federal ha sido complementada por una larga serie de otras Leyes Federales: Medida Provisional nº 2.220/2001 (Concesión de uso especial para fines de vivienda), nº 11.079/2004 (Alianzas Público-Privadas), nº 10.931/2004 (Crédito y Registro Inmobiliario), nº 11.107/2005 (Consortios Públicos), nº 11.124/2005 (Ley de iniciativa popular que creó el Fondo Nacional de Viviendas de Interés Social – FNHIS, por sus siglas en portugués), nº 11.445/2007 (Política de Saneamiento), nº 11.481/2007 (Tierra del Gobierno Federal), nº 11.888/2008 (Asistencia técnica para comunidades), nº 11.977/2009 (que creó el Programa “Mi Casa, Mi Vida” - MCMV y dispuso sobre regularización del suelo), nº 11.952/2009 (Amazonía Legal), nº 12.305/2010 (Política de Residuos Sólidos), siendo las más recientes la Ley Federal nº 12.608/2012 (Política Nacional de Defensa y Protección Civil) y la Ley Federal nº 13.089/2015 (Estatuto de la Metrópoli).

Todas esas son directa o indirectamente leyes urbanísticas aprobadas en la esfera federal, sin hablar de los diversos convenios y tratados internacionales que Brasil ha firmado y ratificado (especialmente sobre derechos de vivienda), en las innumerables leyes ambientales y sobre patrimonio cultural, expropiación y registro inmobiliario, aprobadas también en la esfera federal, en los proyectos de leyes en discusión (especialmente PL nº 3057/2000, que trata de la parcelación del suelo urbano y de los condominios urbanísticos), en los ante-proyectos (especialmente el que dispone sobre resolución de conflictos del suelo), así como en los igualmente innumerables Decretos, Resoluciones del Consejo Nacional de las Ciudades, Resoluciones del CONAMA e Instrucciones Normativas de la Caixa Económica Federal.

La mera enumeración de esas leyes y otras normas federales en vigor deja claro que se constituyó en Brasil en las últimas tres décadas un nuevo orden jurídico-urbanístico, articulado y amplio, bastante sofisticado, incluso con el reconocimiento constitucional del Derecho Urbanístico como ramo autónomo de Derecho Público que tiene como principios paradigmáticos propios las “funciones socio-ambientales de la propiedad y de la ciudad” y la “gestión democrática de las ciudades”. Directamente comprometido con la agenda sociopolítica de la reforma urbana – y etapa crucial en la construcción nacional e internacional del tan clamado Derecho a la Ciudad-, el orden jurídico brasileño ya cambió significativa y estructuralmente.

Además, ese orden jurídico-urbanístico federal ha sido aún más ampliado desde 2001 con la aprobación de centenas de leyes urbanísticas en

dealing with this topic, and on a series of case studies, surveys and comparisons already available².

Disbelief in the City Statute

Before we can critically review the federal act, we must emphasize that the City Statute – Federal Law 10.257/2001 – is part of a broad juridical reform process, promoted in Brazil for at least three decades, which has a few main direct predecessors, such as Federal Law 6.766/1979 (Urban Land Parceling); Federal Law 7.347/1985 (Class Actions); the 1988 Federal Constitution (especially articles 182 and 183 about Urban Policies); Federal Law 9.790/1999 (Civil Society Organizations of Public Interest - OSCIPs); and the Constitutional Amendment 26/2000 (which included housing as a social right).

After its approval, the City Statute has been supplemented by a long list of other federal acts: Provisional Decree 2.220/2001 (Special Use Concession for Housing); Law 11.079/2004 (Public-Private Partnerships); Law 10.931/2004 (Real Estate Credit and Registration); Law 11.107/2005 (Public Consortia); Law 11.124/2005 (bill of law submitted by citizen initiative, which set up the National Social Housing Fund- FNHIS); Law 11.445/2007 (Sanitation Policy); Law 11.481/2007 (Federal Land Properties); Law 11.888/2008 (Technical assistance for communities); Law 11.977/2009 (which set up “Minha Casa, Minha Vida” Program – MCMV and regulated tenure regularization of rural land); Law 11.952/2009 (Legal Amazon region); Law 12.305/2010 (Solid Waste Policy); and more recently, Law 12.608/2012 (National Civil Protection and Defense Policy) and Law 13.089/2015 (Metropolis Statute).

All the above-mentioned acts of law on urban planning were adopted at the federal level, not to speak about several international treaties and covenants Brazil has signed and ratified (especially on housing rights); a number of environmental acts and legislation on cultural heritage, expropriation, and real estate registration, also approved by the federal government; bills of law currently being discussed (especially PL 3057/2000, on urban land parceling and urban condos); preliminary draft bills (especially on land dispute resolution); in addition to many other Decrees, Regulations by the National City Council (CNC), Regulations by the National Environmental Council (Conama) and Regulatory Instructions by Caixa Economica Federal.

A mere list of these acts of law and other effective federal regulations clearly show that a well-framed, comprehensive, even sophisticated, new urban legal order has been constructed in Brazil in the last thirty years, which includes the constitutional recognition of Urban Law as a distinct branch of Public Law, based on original paradigmatic principles, such as “the socio-environmental role of real estate property and cities” and “democratic city management”. Directly committed to the urban reform sociopolitical agenda – and a key step in the domestic and international construction of the claimed Right to the City – the Brazilian urban legal order has already changed, significantly and structurally.

Besides, this federal urban legal framework has been further supplemented since 2001 by hundreds of new urban regulations at all government levels, especially with the adoption of more than 1,400 Municipal Master Plans- PDMs.

At the same time, also a new urban institutional order has been established at the federal level, after the Ministry of Cities was set up in 2003; through the organization of biennial National/State/Municipal City Conferences since then; the introduction of and the actions taken by the National City Council; Caixa Económica Federal programs – considered the largest active public bank in the world; in addition to several other federal urban plans and programs, especially the Growth Acceleration Plan (PAC) and the above-mentioned MCMV program, which, together, represent the greatest investment ever made in the history of Latin American public policies.

Building the new urban legal order and this new institutional order based on urban planning were basically social achievements, and the results

² Refer especially to Santos Jr. & Montandon 2011; Schult, Silbert & Souza 2010; Cymbalista & Santoro 2009; see also “Banco de Experiencias” regularly maintained and updated by Secretaria de Programas Urbanos do Ministerio das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/392-banco-de-experiencias>)

avançar a reforma urbana no País. Tal avaliação é necessária, sobretudo para determinar se e como os PDMs têm efetivamente traduzido os princípios gerais do Estatuto da Cidade em regras e ações, identificar e discutir quais têm sido os principais obstáculos jurídicos e sociais para a implementação plena da lei federal, bem como para discutir se e como a sociedade brasileira tem feito uso efetivo das diversas possibilidades jurídicas e sociopolíticas criadas pelo Estatuto da Cidade para reconhecimento de uma série de direitos coletivos e sociais criados pela nova ordem jurídico-urbanística.

Meus comentários a seguir são baseados em minha experiência pessoal lidando diretamente com o tema, bem como em uma série de estudos de casos, levantamentos e estudos comparativos que já se encontram disponíveis².

2. A descrença no Estatuto da Cidade

Antes de se fazer qualquer avaliação sobre a lei federal, é preciso destacar que o Estatuto da Cidade – lei federal nº 10.257/2001 – insere-se em amplo processo de reforma jurídica que tem sido promovido no Brasil há pelo menos três décadas, tendo como principais antecedentes diretos as leis federais nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano); nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública); a Constituição Federal de 1988 (especialmente os artigos 182 e 183 que dispõem sobre a política urbana); nº 9.790/1999 (OSCIPs); e a emenda constitucional nº 26/2000 (que incluiu o direito de moradia no rol dos direitos sociais).

Desde sua aprovação, a lei federal tem sido complementada por uma longa série de outras leis federais: medida provisória nº 2.220/2001 (concessão de uso especial para fins de moradia); nº 11.079/2004 (parcerias público-privadas); nº 10.931/2004 (crédito e registro imobiliário); nº 11.107/2005 (consórcios públicos); nº 11.124/2005 (lei de iniciativa popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)); nº 11.445/2007 (Política de Saneamento); nº 11.481/2007 (terras da União); nº 11.888/2008 (assistência técnica para comunidades); nº 11.977/2009 (que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e dispôs sobre regularização fundiária); nº 11.952/2009 (Amazônia Legal); nº 12.305/2010 (Política de Resíduos Sólidos), as mais recentes sendo a lei federal nº 12.608/2012 (Política Nacional de Defesa e Proteção Civil) e a lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole).

Toda essa legislação constitui-se direta ou indiretamente de leis urbanísticas aprovadas na esfera federal, sem falar das diversas convenções e dos tratados internacionais que o Brasil tem assinado e ratificado (especialmente sobre direitos de moradia); nas incontáveis leis ambientais e sobre patrimônio cultural, desapropriação e registro imobiliário aprovadas também na esfera federal; nos projetos de lei em discussão (especialmente o nº 3.057/2000, que trata do parcelamento do solo urbano e dos condomínios urbanísticos); nos anteprojetos (especialmente o que dispõe sobre resolução de conflitos fundiários); bem como nos igualmente incontáveis decretos, resoluções do Conselho Nacional das Cidades, resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e instruções normativas da Caixa Económica Federal.

A mera listagem dessas leis e outras normas federais em vigor deixa claro que uma nova ordem jurídico-urbanística, articulada e abrangente, sofisticada mesmo, se constituiu no Brasil nas últimas três décadas, inclusive, com o reconhecimento constitucional do Direito Urbanístico como ramo autônomo de Direito Público que tem como princípios paradigmáticos próprios as “funções socioambientais da propriedade e da cidade” e a “gestão democrática das cidades”. Diretamente comprometida com a agenda sociopolítica da reforma urbana – e etapa crucial na construção nacional e internacional do tão clamado direito à cidade –, a ordem jurídica brasileira já mudou significativa e estruturalmente.

² Vide, especialmente: Santos Jr.; Montandon, 2011; Schult; Silbert; Souza, 2010; Cymbalista; Santoro; 2009. Vide também o “Banco de Experiencias” regularmente mantido e atualizado pela Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/392-banco-de-experiencias>)

UMA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA, ARTICULADA E ABRANGENTE, SOFISTICADA MESMO, SE CONSTITUIU NO BRASIL NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS (...) E TEM SIDO AINDA MAIS AMPLIADA DESDE 2001, COM A APROVAÇÃO DE CENTENAS DE LEIS URBANÍSTICAS EM TODAS AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

todas las esferas gubernamentales, y especialmente con la aprobación de los más de 1.400 Planes Maestros Municipales.

Al mismo tiempo, se constituyó también un nuevo orden institucional de naturaleza urbanística en la esfera federal con la creación en 2003 del Ministerio de las Ciudades, la convocación de Conferencias Nacionales/Estadales/Municipales de las Ciudades, bienalmente desde entonces, la instalación y acción del Consejo Nacional de las Ciudades, la acción de la Caixa Econômica Federal, considerada como el mayor banco público en acción en el mundo, así como los diversos planes y programas federales sobre temas urbanos, especialmente el Plan de Aceleración del Crecimiento, PAC, y el mencionado PMCMV que, considerados juntos, constituyen la mayor inversión jamás realizada en la historia de las políticas públicas de América Latina.

Tanto la constitución de ese nuevo orden jurídico-urbanístico, como del nuevo orden institucional sobre política urbana, son fundamentalmente una conquista social, resultado de un proceso histórico de movilización social renovada envolviendo a millares de actores: asociaciones comunitarias, movimientos sociales de todo tipo, ONGs, iglesia, sindicatos, municipios, partidos políticos e incluso sectores del capital inmobiliario. En especial, desde la década de 1980 (inicialmente con la movilización por la aprobación de la Enmienda Popular por la Reforma Urbana), el Fórum Nacional de Reforma Urbana, FNRU, ha luchado por el reconocimiento constitucional pleno, aunque tardío, de la cuestión urbana y de vivienda, por la descentralización, democratización y participación popular de los/en los procesos decisorios, por la completa reglamentación del capítulo constitucional sobre política urbana, y por la creación de un aparato institucional sólido en la esfera federal sobre la denominada cuestión urbana.

Sin embargo, en los últimos años, el FNRU, entre otros importantes actores sociopolíticos, ha denunciado con fuerza:

- el crecimiento absurdo de la especulación inmobiliaria en el país, con frecuencia como resultado de la utilización elitista de los nuevos recursos generados (venta en subastas de Certificados de Potencial Adicional de Construcción - CEPACs y otros) como resultado de las nuevas estrategias de gestión territorial y urbana;
- la supuesta “liberación de los valores inmobiliarios” por grandes eventos y proyectos, llevando a la renovación de los procesos de segregación socio-espacial;
- el abuso de los argumentos jurídicos de “interés público” y de “urgencia”, que han justificado toda una serie de incumplimientos sistemáticos del orden jurídico-administrativo por parte de las administraciones públicas;
- el enorme impacto socio-espacial y socio-ambiental de los programas federales y otros;
- el aumento alarmante de los conflictos del suelo, de los precios de los alquileres, de la informalidad urbana, de los desalojos y desplazamientos; y
- el agravamiento de los problemas urbano-ambientales tradicionales como las crisis del sistema de transporte público y movilidad y del sistema de saneamiento básico.

Principalmente y por todas partes muchos sectores sociales han criticado la mercantilización creciente y abusiva de las ciudades brasileñas, que más que ser el lugar de la producción capitalista post-industrial, son también cada vez más el objeto mismo de esa producción capitalista en la escala global. Ese proceso de mercantilización de las ciudades ha demandado el refuerzo de la cultura jurídica individualista y patrimonialista tradicional, vigente y dominante pre-Estatuto de la Ciudad, con la concepción de la propiedad inmobiliaria casi exclusivamente como mercancía, prevaleciendo su valor de cambio sobre cualquier valor de uso, y la posibilidad de usar/gozar/disponer del bien inmueble siendo interpretada también como la posibilidad libre de no usar/gozar/disponer del bien; en otras palabras, de especular.

Entonces, ¿qué sucedió con la reforma urbana? ¿Cómo explicar la enorme brecha entre ese orden jurídico amplio y sofisticado, ese orden

of a renewed historical social mobilization process involving thousands of stakeholders: dwellers associations, social movements of all kinds, NGOs, the Church, unions, municipalities, political parties, and even some real estate capitalists. Especially since the 1980s – beginning from a mobilization for the approval of the Urban Reform Citizen Amendment- the National Urban Reform Forum – FNRU has struggled to attain full, though late, constitutional recognition of urban housing issues; decentralization, more democracy and citizen participation in decision-making processes; completion of the constitutional regulations on urban policies; and the creation of a solid urban institutional apparatus at the federal level.

Nevertheless, in the last few years, FNRU has presented strong denouncements of important sociopolitical stakeholders, including:

- Absurd growth in real estate speculation in Brazil, often as a result of the elite receiving fresh funds (auctions of Certificates of Additional Building Potential- CEPACs and other) generated by the new urban and territorial management strategies;
- “Real estate price liberation” allegedly because of large events and projects, leading to renewed sociospatial segregation processes;
- Abuse of juridical arguments, such as “public interest” and “urgency”, to justify a number of systematic non-compliances with the legal-administrative order by public administrators;
- Huge sociospatial and socio-environmental impact of federal government and other programs;
- Alarming hike in land dispute, rental prices, urban informality, evictions and displacements; and
- Escalation of traditional urban-environmental problems, such as public transportation, mobility and sanitation crisis.

Above all, many different social sectors have criticized the growing and abusive mercantilization of Brazilian cities which, besides being the *place* of post-industrial capitalist production, have increasingly become the *object* of this capitalist production on a global scale. This process of mercantilization in our cities has demanded the strengthening of a traditional individualistic culture of private property, which prevailed before the approval of the City Statute, whereby real estate property is conceived almost exclusively as a commodity, whose exchange value must dominate over any use value, and the possibility to use/enjoy/dispose of a real estate property is interpreted in the same way as the possibility to not use/enjoy/dispose of the property – or, in other words, to speculate.

So, what happened to the urban reform? How can we explain the enormous gap between this broad and sophisticated legal order; this comprehensive institutional order, with more funding than ever before; and the alarming urban and socio-environmental realities observed in the country?

On the one hand, the new urban legal order is still largely unknown by lawyers and the society, and it has been the object of judicial and sociopolitical dispute – which place significant challenges for its juridical and social efficacy. On the other hand, the Ministry of Cities has often been neglected and/or politically and financially drained by other State Departments and/or the President of the Republic; the National City Council has been systematically ignored or overridden by the Ministry of Cities or other State Departments, and is currently facing difficulties to recharge the mobilization of social stakeholders involved. Even when there are good projects, we can observe duplication of efforts, inefficiency, waste, lack of continuity – and a lot of corruption- in a fragmented urban management, at all government levels.

This is the context in which we see growing reactions of disbelief in the City Statute by urban planners, public administrators and different social groups. Openly demonized by many, the federal act has been declared guilty of recent

Além disso, essa ordem jurídico-urbanística federal tem sido ainda mais ampliada desde 2001, com a aprovação de centenas de leis urbanísticas em todas as esferas governamentais e, especialmente, com a aprovação dos mais de 1.400 planos diretores municipais.

Ao mesmo tempo, também uma nova ordem institucional de natureza urbanística se constituiu na esfera federal com a criação, em 2003, do Ministério das Cidades; a convocação de conferências nacionais/estaduais/municipais das Cidades bienalmente desde então; a instalação e ação do Conselho Nacional das Cidades; a ação da Caixa Econômica Federal – considerada como o maior banco público em ação no mundo; bem como os diversos planos e programas federais sobre temas urbanos, especialmente o Plano de Aceleração do Crecimento (PAC) e o mencionado MCMV, que, considerados juntos, constituem o maior investimento jamais feito na história das políticas públicas da América Latina.

A constituição tanto dessa nova ordem jurídico-urbanística quanto dessa nova ordem institucional sobre política urbana é fundamentalmente uma conquista social, resultado de um processo histórico de mobilização social renovada, envolvendo milhares de atores: associações comunitárias, movimentos sociais de todo tipo, ONGs, Igreja, sindicatos, municípios, partidos políticos, e mesmo setores do capital imobiliário. Em especial, desde a década de 1980 – inicialmente com a mobilização pela aprovação da Emenda Popular pela Reforma Urbana –, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) tem lutado pelo reconhecimento constitucional pleno, ainda que tardio, da questão urbana e habitacional; pela descentralização e democratização dos e participação popular nos processos decisórios; pela completa regulamentação do capítulo constitucional sobre política urbana; e pela criação de um aparato institucional sólido na esfera federal sobre a chamada questão urbana.

Contudo, nos últimos anos, o FNRU, dentre outros importantes atores sociopolíticos, tem fortemente denunciado:

- o crescimento absurdo da especulação imobiliária no país, com frequência como resultado da utilização elitista dos novos recursos gerados (venda em leilões de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) e outros) como resultado das novas estratégias de gestão territorial e urbana;
- a suposta “liberação dos valores imobiliários” por grandes eventos e projetos, levando à renovação dos processos de segregação socioespacial;
- o abuso dos argumentos jurídicos de “interesse público” e de “urgência”, que têm justificado toda uma série de desrespeitos sistemáticos da ordem jurídico-administrativa pelas administrações públicas;
- o enorme impacto socioespacial e socioambiental dos programas federais e outros;
- o aumento alarmante dos conflitos fundiários, dos preços de aluguéis, da informalidade urbana, dos despejos e remoções;
- o agravamento dos problemas urbano-ambientais tradicionais, como as crises do sistema de transporte público e mobilidade e do sistema de saneamento básico.

Acima de tudo, por toda parte, muitos setores sociais têm criticado a mercantilização crescente e abusiva das cidades brasileiras, que, para além de serem o lugar da produção capitalista pós-industrial, são também cada vez mais o objeto mesmo dessa produção capitalista na escala global. Esse processo de mercantilização das cidades tem demandado o reforço da cultura jurídica individualista e patrimonialista tradicional, vigente e dominante pré-Estatuto da Cidade, com a propriedade imobiliária concebida quase que exclusivamente como mercadoria, seu valor de troca prevalecendo sobre qualquer valor de uso, e a possibilidade de usar/gozar/dispor do bem imóvel sendo

institucional incluyente y más que nunca dotado de enormes recursos financieros y las alarmantes realidades urbanas y socio-ambientales del país?

Por un lado, el nuevo orden jurídico-urbanístico todavía es en gran parte desconocido por juristas y por la sociedad, siendo también en gran parte objeto de disputas jurídicas y disputas socio-políticas que plantean enormes desafíos a su eficacia jurídica y social. Por otro lado, el Ministerio de las Ciudades ha sido con frecuencia vaciado y/o atropellado financiera y políticamente por la Presidencia de la República y/o por otros Ministerios, el Consejo de las Ciudades ha sido sistemáticamente vaciado y/o atropellado por el Ministerio de las Ciudades y por otros Ministerios, habiendo tenido dificultades de renovación de la movilización de los actores sociopolíticos envueltos. Cuando no faltan proyectos hay duplicidad, ineficiencia, desperdicio, falta de continuidad – y mucha corrupción – en la gestión urbana fragmentada en todas las esferas gubernamentales.

Es en ese contexto donde han crecido las reacciones de descrédito en relación al Estatuto de la Ciudad por parte de urbanistas, gestores públicos y de sectores de la sociedad. La ley federal ha sido incluso abiertamente demonizada por muchos, declarada culpable por los recientes procesos de segregación socio-espacial y por la apropiación de los instrumentos de gestión territorial urbana (como los CEPACs) por sectores conservadores, que estarían generando de tal forma nuevas formas de antiguos procesos de “socialización de los costos y privatización de los beneficios” y de concentración de servicios y equipos públicos.

¿La crítica es legítima?

Pero, ¿el problema es realmente de la ley federal? Personalmente, creo que este es el momento de preguntarse: ¿realmente hubo una comprensión adecuada por parte de urbanistas, gestores y juristas – y por parte de la sociedad – acerca de la naturaleza e implicaciones del nuevo orden jurídico-urbanístico? ¿Los nuevos espacios jurídicos y sociopolíticos creados han sido ocupados? ¿Sus principios están siendo traducidos en políticas urbanas? ¿Sus derechos colectivos y sociales están siendo demandados por la población? ¿Sus principios paradigmáticos están siendo defendidos por los tribunales?

En la base del descrédito acerca del Estatuto de la Ciudad, hay diversos factores culturales y socio-políticos de fondo que deben considerarse con la debida atención, pero que para fines de este artículo serán apenas brevemente mencionados:

- la percepción todavía dominante en Brasil acerca del derecho y de la ley, dada la fuerte tradición cultural y sociopolítica de “legalismo mesiánico”, que generalmente considera el Derecho como un sistema objetivo, cerrado en sí mismo, neutro y a-histórico, llevando así a una visión meramente instrumental (para resolver) – y no procesal – de la ley. Son pocos los que comprenden que mucho más que un mero instrumento técnico, el Derecho es el campo abierto de disputas, (más) una arena socio-política para manifestación, confrontación y, en algunos casos, resolución de conflictos;
- el inmediatez de las demandas sociales, que es ciertamente comprensible, si se considera el volumen de los problemas urbanos y socio-ambientales acumulados y la urgencia de enfrentarlos, pero que ignora la historia secular de abandono de la cuestión urbana y la necesidad de más tiempo y especialmente de continuidad de acciones para enfrentarla y superarla efectivamente;
- la percepción todavía dominante del Estado y del aparato estatal, todavía esencialmente asistencialista y clientelista, consecuencia de la tradición de positivismo y formalismo jurídicos que aún reduce lo “público” a lo “estatal”; y
- la percepción todavía dominante de la planificación territorial urbana como siendo la narrativa espacial exclusiva, dotada de racionalidad técnica y expresando valores ideales, y como tal totalmente desvinculada de las dinámicas de los mercados inmobiliarios.

sociospatial segregation processes and the appropriation of urban territorial management instruments – such as CEPACs – by conservative groups, who would be introducing new forms of old processes whereby “the costs are socialized and the gains are privatized”, in addition to the concentration of public services and resources.

Is this critique legitimate?

But, is this a problem caused by the federal act? Personally, I believe now is the time to ask the following question: Was there a clear understanding among urban planners, managers and lawyers – and the society at large – of the nature and the implications of the new urban legal order? Have the newly-created juridical and sociopolitical spaces been occupied? Are the principles in the federal act being translated into urban policies? Are the recently-established collective and social rights been claimed by the population? Are the City Statute paradigmatic principles being upheld in courts?

At the basis of the above-mentioned disbelief in the City Statute, several underlying cultural and sociopolitical factors must be considered in due time, but for the purpose of this article, they will be only briefly mentioned:

- A perception that still prevails among Brazilians, given our strong cultural and sociopolitical tradition of “messianic legalism”, that the legal system is objective, closed in itself, neutral and ahistorical, which leads to the impression that the Law is a mere instrument (to resolve dispute) – and not a process; only a few understand that, much more than a technical tool, the Law is an open field for dispute, (more like) a sociopolitical arena for manifestation, confrontation and, in some cases, resolution of disputes;
- The immediateness of social claims – which is certainly understandable, if we consider the volume of accumulated urban and socio-environmental problems and the urgency to deal with them, but they ignore the secular history of urban neglect, the need for more time and the continuity of actions to effectively address and overcome the problems;
- A perception that still prevails among State agents and within the State apparatus, which remains essentially paternalistic and patronizing, as a consequence of our traditional legal positivism and formalism that reduce the notion of “public” to that of “State”; and
- A still prevalent perception that urban planning is the only valid spatial narrative, equipped with technical rationality, capable to express optimum values, and completely separate from the real estate market dynamics.

Above all, a fair assessment of the City Statute requires a reasonable understanding of how its main contents have been implemented in urban regulations – especially at the municipal level – and by urban policies at all levels, namely: the socio-environmental role of private property and cities; inclusive urban policy principles; tools, mechanisms, processes and resources for a fair and efficient urban management; citizen participation; and tenure regularization of informal settlements.

Conceptually, the City Statute consolidated a new legal paradigm of real estate property, conceived no longer solely around the recognition of individual rights, but also, and above all, acknowledging the social responsibilities and obligations that stem from being the owner of real estate, as well as the social and collective rights to urban territories and resources. The social role of private property – which, according to the new urban legal order is itself a requirement to obtain the recognition of private property rights – must be determined by master plans, urban and environmental regulations, especially at the local level. Besides establishing a complete separation between the right to own and the right to build, and promoting a clear break from our tradition of juridical civilism,

também interpretada como a possibilidade livre de não usar/gozar/dispor do bem – em outra palavras, de especular.

O que aconteceu, então, com a reforma urbana? Como explicar a enorme defasagem entre essa ordem jurídica ampla e sofisticada; essa ordem institucional abrangente e mais do que nunca dotada de enormes recursos financeiros; e as alarmantes realidades urbanas e socioambientais do País?

Por um lado, a nova ordem jurídico-urbanística é em grande parte ainda desconhecida por juristas e pela sociedade, sendo também, em grande parte, objeto de disputas jurídicas e disputas sociopolíticas – que colocam enormes desafios à sua eficácia jurídica e social. Por outro lado, o Ministério das Cidades tem sido com frequência esvaziado e/ou atropelado financeira e politicamente pela Presidência da República e/ou por outros ministérios; o Conselho das Cidades tem sido sistematicamente esvaziado e/ou atropelado pelo Ministério das Cidades e por outros ministérios, tendo tido dificuldades de renovação da mobilização dos atores sociopolíticos envolvidos. Quando não faltam projetos, há duplicidade, ineficiência, desperdício, falta de continuidade – e muita corrupção – na gestão urbana fragmentada em todas as esferas governamentais.

É nesse contexto que têm crescido as reações de descrença em relação ao Estatuto da Cidade por parte de urbanistas, gestores públicos e de setores da sociedade. A lei federal tem sido mesmo abertamente demonizada por muitos, declarada culpada pelos processos recentes de segregação socioespacial e pela apropriação dos instrumentos de gestão territorial urbana – como os CEPACs – por setores conservadores, que estariam assim gerando novas formas de velhos processos de “socialização dos custos e privatização dos ganhos” e de concentração de serviços e equipamentos públicos.

3. A crítica é legítima?

Mas o problema é mesmo da lei federal? Pessoalmente, acredito que esta é a hora de se perguntar: houve mesmo uma compreensão adequada por urbanistas, gestores e juristas – e pela sociedade – acerca da natureza e implicações da nova ordem jurídico-urbanística? Os novos espaços jurídicos e sociopolíticos criados têm sido ocupados? Seus princípios estão sendo traduzidos em políticas urbanas? Seus direitos coletivos e sociais estão sendo demandados pela população? Seus princípios paradigmáticos estão sendo defendidos pelos tribunais?

Na base da descrença acerca do Estatuto da Cidade, há diversos fatores culturais e sociopolíticos de fundo que devem ser considerados com o devido fôlego, mas que, para fins deste artigo, serão apenas brevemente mencionados:

- a percepção ainda dominante no Brasil acerca do Direito e da lei, dada a forte tradição cultural e sociopolítica de “legalismo messiânico”, com o Direito geralmente considerado como sistema objetivo, fechado em si mesmo, neutro e a-histórico, levando assim a uma visão meramente instrumental (para resolver) – e não processual – da lei; são poucos os que compreendem que, muito mais do que mero instrumento técnico, o Direito é campo aberto de disputas, (mais) uma arena sociopolítica para manifestação, confrontação e, em alguns casos, resolução de conflitos;
- o imediatismo das demandas sociais – que é certamente compreensível, se considerados o volume dos problemas urbanos e socioambientais acumulados e a urgência de seu enfrentamento, mas que ignora a história secular de abandono da questão urbana e a necessidade de mais tempo e especialmente de continuidade de ações para seu efetivo enfrentamento e superação;
- a percepção ainda dominante do Estado e do aparato estatal, ainda essencialmente assistencialista e clientelista, consequência da tradição de positivismo e formalismo jurídicos que ainda reduz o “público” ao “estatal”;
- a percepção ainda dominante do planejamento territorial urbano como sendo

AS REAÇÕES DE DESCRENÇA EM RELAÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE TÊM CRESCIDO POR PARTE DE URBANISTAS, GESTORES PÚBLICOS E DE SETORES DA SOCIEDADE. A LEI FEDERAL TEM SIDO MESMO ABERTAMENTE DEMONIZADA POR MUITOS, DECLARADA CULPADA PELOS PROCESSOS RECENTES DE SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E PELA APROPRIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL URBANA

Una evaluación justa del Estatuto de la Ciudad requiere, principalmente, la debida comprensión de cómo sus principales contenidos han sido materializados por las leyes urbanísticas – especialmente en la esfera municipal – y por las políticas urbanas en todas las esferas, siendo estas: las funciones socio-ambientales de la propiedad y de la ciudad, los principios de política urbana incluyente, los instrumentos, mecanismos, procesos y recursos de gestión urbana justa y eficiente, incorporación de la participación popular y la regularización de asentamientos informales.

En términos conceptuales, el Estatuto de la Ciudad consolidó un nuevo paradigma jurídico sobre la cuestión de la propiedad inmobiliaria, concebida ya no solo en función del reconocimiento de los derechos individuales, sino también y principalmente en función del reconocimiento de las responsabilidades y obligaciones sociales que resultan de la condición de ser propietario de un bien inmueble, así como de los derechos colectivos y sociales sobre el suelo urbano y sus recursos. La función social – que en el nuevo orden jurídico-urbanístico es la condición misma de reconocimiento del derecho privado de propiedad – debe ser determinada por planes maestros y leyes urbanísticas y ambientales, especialmente en la esfera municipal. Además de consagrar la separación entre derecho de construir y derecho de propiedad, y promoviendo una plena ruptura con la tradición de civilismo jurídico e incluso con el avance del Derecho Administrativo, el Estatuto de la Ciudad consolidó la interpretación de que, mucho más que una mera “limitación administrativa”, la función social acarrea el poder de obligar al propietario a ciertos comportamientos. Se trata, por lo tanto, menos del reconocimiento de un “derecho de propiedad”, y más de un “derecho a la propiedad”: un derecho sin contenido predeterminado y cuyos valores sociales de uso co-existen (y en muchos casos superan) su valor económico de cambio.

El Estatuto de la Ciudad bebió así en la fuente del Derecho Público contemporáneo, expresando un orden público mayor que el orden estatal – todo lo que es estatal es público, pero no todo lo que es público es estatal-, y como tal reconoció un conjunto de derechos colectivos: al ordenamiento territorial, a la preservación ambiental, a la regularización del suelo de los asentamientos informales consolidados, a la participación en procesos descentralizados y democratizados, así como el derecho social a la vivienda. La posibilidad de defensa colectiva en juicio de esos derechos colectivos e intereses difusos en materias de “orden urbanístico” – incluso contra el Estado – fue reconocida y abierta para individuos, grupos, ONGs y para el Ministerio Público. Todavía debe enfrentarse debidamente la discusión acerca del significado e implicaciones jurídicas de la noción de las “funciones sociales de la ciudad”, así como sobre la necesidad de reconocimiento de la “responsabilidad territorial del poder público” más allá de las reconocidas formas de responsabilidad política, administrativa y fiscal de la administración pública.

El orden jurídico consolidado por el Estatuto de la Ciudad requiere un cambio significativo en relación también a la comprensión de la naturaleza jurídica de la planificación territorial: se trata de la obligación del poder público, derecho colectivo de la sociedad y como tal no es solamente una política discrecional; su incumplimiento provoca improbidad administrativa, siendo que alcaldes ya han perdido sus mandatos por ello. Además de regular los procesos de uso/ocupación/parcelación del suelo urbano, cabe al poder público inducir directamente los movimientos del mercado inmobiliario, actuando así sobre los terrenos vacíos y propiedades abandonadas y/o sub-utilizadas. Además de reconocer y promover la valoración de la propiedad, le corresponde también a la planificación territorial determinar las condiciones de cumplimiento de la función social de la propiedad pública.

Una cuestión fundamental de política urbana, pero siempre negligenciada en la tradición del urbanismo brasileño, fue finalmente enfrentada por el Estatuto de la Ciudad: quién paga, y cómo, la cuenta de la financiación del desarrollo urbano. Al afirmar el principio de la justa distribución de las cargas y beneficios de la urbanización, el Estatuto de la Ciudad estipuló la otorga onerosa de derechos de construcción y uso, la existencia de diferentes categorías de indemnización, con la expropiación siendo excepción en el régimen de la función social de la propiedad, la captura de plusvalías y la gestión social de la valoración inmobiliaria, así como la noción de que la mera expectativa de derecho no es derecho, siendo que no hay derechos adquiridos en materia urbanística.

and even braking the advancement of Administrative Law, the City Statute consolidated the understanding that, much more than just “administrative limitation”, the social role implies that private property owners must adopt certain behaviors. It is therefore less related to the recognition of “property rights”, and more related to the “right to own”: a right that is deprived of predetermined content, whose social use value coexists with – and may exceed, in many cases – its economic exchange value.

Thus, the City Statute drank from the fountain of contemporary Public Law, to express a public order that is bigger than the State order – everything in the State is public, but not everything that is public is in the State – and, as such, the City Statute recognized a number of collective rights: the right to territorial planning; environmental conservation; tenure regularization of consolidated informal settlements; participation in decentralized and democratic processes, in addition to the social right to housing. The possibility of resorting to legal class actions to protect these collective rights and diffuse interests related to the “urban order” in court – even against the State – has been recognized and is now available for individuals, groups of people, NGOs and Public Prosecutors. We still have to face a discussion about the meaning and juridical implications of the “social role of cities”, and about the need for recognizing “territorial responsibilities of public administrators”, in addition to other forms of political, administrative and fiscal responsibilities, already acknowledged.

The legal order consolidated by the City Statute also requires a significant change in the way we view the juridical nature of territorial planning: it is an obligation of the public administration, a collective right of citizens and, as such, it is not only discretionary policy – non-compliance must lead to charges of administrative improbity, and mayors have lost their mandate as a consequence. Besides regulating urban land use/occupation/parceling processes, the public administration must directly induce real estate market moves, thus taking action on vacant land, unused or underutilized properties. In addition to recognizing and promoting the value of possession, a territorial plan must also determine the requirements to fulfill the social role of public property.

A key issue in urban policy, which has always been neglected in the Brazilian urban planning tradition, was finally addressed by the City Statute: Who will foot the bill, and how, to finance urban development. Affirming the principle of fair distribution of burden and benefits from urban planning, the City Statute established requirements to pay for use and building rights; different expropriation compensation categories, considering expropriation as an exception in the social role of property regime; value-added captures and social control of property valuation; in addition to the notions that the mere expectation of a right is not a right and there are no vested rights in urban planning.

The nature of urban management changed deeply: particularly, social participation became a criterion to establish not only the sociopolitical legitimacy, but also the legal validity of regulations and public policies. Municipal master plans – including that for Sao Paulo – have already been canceled for not having the right level of citizen participation. Having a sociopolitical project for the city that translates into a socioterritorial covenant is essential to implement this new urban legal order, and this process has led to a Campaign for Participatory Master Plans, headed by the Urban Program Secretary of the Ministry of Cities.

In summary, Law and urban planning have been positioned by the legal order in the place where they have always been, that is, in the heart of the sociopolitical process, especially at the municipal level – and the quality of this process will determine the reach of this notion of the social role of private property, as well as the level of requirements for democratic city management.

We can certainly find lots of limitations in this new urban legal order, consolidated by the City Statute, many bottlenecks still require adequate juridical and legislative treatment, even considering the long list of federal acts approved since 2001 – the nature, the procedures and the costs of legal actions; non-compliance with the social role and the costs of real estate registration; lack of support for the PDMs in the current urban management system; excessive and artificial municipalism; absence of a regional/metropolitan dimension; poor understanding of the specific reality in small and mid-sized municipalities,

a narrativa espacial exclusiva, dotada de racionalidade técnica e expressando valores ideais e, como tal, totalmente desvinculada das dinâmicas dos mercados imobiliários.

Sobretudo, uma avaliação justa do Estatuto da Cidade requer a devida compreensão de como seus principais conteúdos têm sido materializados pelas leis urbanísticas – especialmente na esfera municipal – e pelas políticas urbanas em todas as esferas, quais sejam: as funções socioambientais da propriedade e da cidade; os princípios de política urbana incluyente; os instrumentos, mecanismos, processos e recursos de gestão urbana justa e eficiente; incorporação da participação popular; e a regularização de assentamentos informais.

Em termos conceituais, o Estatuto da Cidade consolidou um novo paradigma jurídico sobre a questão da propriedade imobiliária, concebida não mais apenas em função do reconhecimento dos direitos individuais, mas também e sobretudo em função do reconhecimento das responsabilidades e obrigações sociais que resultam da condição de ser proprietário de um bem imóvel, bem como dos direitos coletivos e sociais sobre o solo urbano e seus recursos. A função social – que na nova ordem jurídico-urbanística é a condição mesma de reconhecimento do direito privado de propriedade – deve ser determinada por planos diretores e leis urbanísticas e ambientais, especialmente na esfera municipal. Além de consagrar a separação entre direito de construir e direito de propriedade, e promovendo uma plena ruptura com a tradição de civilismo jurídico e mesmo com o avanço do Direito Administrativo, o Estatuto da Cidade consolidou a interpretação de que, muito mais do que mera “limitação administrativa”, a função social acarreta o poder de obrigar o proprietário a certos comportamentos. Trata-se assim menos do reconhecimento de um “direito de propriedade”, e mais de “direito à propriedade”: um direito sem conteúdo pré-determinado, e cujos valores sociais de uso coexistem – e em muitos casos superam – o seu valor econômico de troca.

O Estatuto da Cidade bebeu, assim, na fonte do Direito Público contemporâneo, expressando uma ordem pública maior do que a ordem estatal – tudo o que é estatal é público, mas nem tudo o que é público é estatal –, e como tal reconheceu um conjunto de direitos coletivos: ao ordenamento territorial; à preservação ambiental; à regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados; à participação em processos descentralizados e democratizados; finalmente, o direito social de moradia. A possibilidade de defesa coletiva em juízo desses direitos coletivos e interesses difusos em matérias de “ordem urbanística” – mesmo contra o Estado – foi reconhecida e aberta para indivíduos, grupos, ONGs e Ministério Público. Ainda está para ser devidamente enfrentada a discussão acerca do significado e implicações jurídicas da noção das “funções sociais da cidade”, bem como sobre a necessidade de reconhecimento da “responsabilidade territorial do poder público” para além das já reconhecidas formas de responsabilidade política, administrativa e fiscal da administração pública.

A ordem jurídica consolidada pelo Estatuto da Cidade requer uma mudança significativa também quanto à compreensão da natureza jurídica do planejamento territorial: trata-se de obrigação do poder público e de um direito coletivo da sociedade, e, como tal, não é apenas uma política discricionária – a falta de seu cumprimento gera improbidade administrativa, sendo que prefeitos já perderam seus mandatos como consequência disso. Além de regular os processos de uso/ocupação/parcelamento do solo urbano, cabe ao poder público induzir diretamente os movimentos do mercado imobiliário, atuando assim sobre os terrenos vazios e propriedades abandonadas e/ou subutilizadas. Além de reconhecer e promover a valorização da posse, cabe também ao planejamento territorial determinar as condições de cumprimento da função social da propriedade pública.

Uma questão fundamental de política urbana, mas que sempre foi negligenciada na tradição do urbanismo brasileiro, foi finalmente enfrentada pelo Estatuto da Cidade: quem paga, e como, a conta do financiamento do desenvolvimento urbano. Afirmando

La naturaleza de la gestión urbana también fue profundamente alterada: en especial la participación popular fue considerada como un criterio de validez jurídica, y no solamente de legitimidad sociopolítica de las leyes y políticas públicas. Planes Maestros Municipales – incluyendo el de São Paulo – ya fueron anulados por falta de participación adecuada. La importancia de crear un proyecto sociopolítico de ciudad que se traduzca en un pacto socio-territorial es fundamental para la materialización de ese nuevo orden jurídico-urbanístico, siendo que surgió de él la Campaña por los Planes Maestros Participativos liderada por la Secretaría de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades.

En suma, el orden jurídico colocó el derecho y la planificación urbana en el lugar donde siempre estuvieron, es decir, en el corazón del proceso sociopolítico, especialmente en la esfera municipal, proceso cuya cualidad es que va a determinar el mayor o menor alcance de la noción de la función social de la propiedad y las condiciones de gestión democrática de las ciudades.

Ciertamente, son muchos los límites de ese nuevo orden jurídico-urbanístico consolidado por el Estatuto de la Ciudad, son muchos los cuellos de botella que todavía requieren un tratamiento jurídico y legislativo adecuado, incluso llevando en cuenta toda la serie de leyes federales aprobadas desde 2001, naturaleza, dinámicas y los costos de los procedimientos judiciales, falta de función social y costos del registro inmobiliario, falta de apoyo de los PDMs en un sistema articulado de gestión urbana, municipalismo exagerado e incluso artificial, falta de una dimensión regional/metropolitana, falta de comprensión de las realidades específicas de los pequeños y medianos municipios, especialmente en el Norte y Nordeste etc.

No obstante, *los avances promovidos son innegables*.

Pero, ¿qué sucedió de hecho con la nueva generación de PDMs aprobados desde entonces?

Los estudios y análisis ya existentes demuestran que hubo ciertamente avances importantes en la promoción por los PDMs del discurso de la reforma urbana, así como en sectores específicos, especialmente en las políticas de medio ambiente y patrimonio cultural. Otro avance de enorme importancia fue la creación por todas partes de Zonas Especiales de Interés Social- ZEIS “llenas”, es decir, que corresponden a los asentamientos informales existentes. El carácter participativo de muchos de esos PDMs es innegable, aunque la calidad sociopolítica de los procesos participativos haya variado significativamente, expresando así la variedad de situaciones existentes en los diferentes municipios brasileños. Tal vez el avance más importante haya sido la producción récord de informaciones sobre las ciudades brasileñas.

Sin embargo, aún son muchos los problemas de eficacia jurídica que afectan los PDMs. Muchos de ellos han sido marcados por formalismo jurídico y burocracia excesivos, siendo que en muchos casos hubo remisión de reglamentación de los PDMs a otras leyes municipales posteriores (en el caso de un municipio importante, ¡para 16 leyes posteriores!). La modificación puntual de los PDMs por leyes posteriores – pero que no han envuelto participación popular – ha comprometido con frecuencia sus objetivos originales. Un lenguaje jurídico excluyente y una técnica legislativa imprecisa – la mayoría de las leyes urbanísticas no han sido escritas por juristas – tan solo han ampliado el espacio de las disputas jurídicas y socio-políticas.

Además de las cuestiones jurídicas, son muchos también los problemas de eficacia social que afectan la nueva generación de PDMs. Los nuevos planes todavía son esencialmente planes urbanísticos tradicionales, meramente técnicos y regulatorios, y de forma general no hubo una territorialización adecuada y firme de sus buenas propuestas e intenciones. Pocos promovieron alguna intervención significativa en la estructura del suelo y en la dinámica de los mercados inmobiliarios. Los nuevos instrumentos de gestión urbana fueron usados sin que existieran “proyectos de ciudad” claramente definidos y acordados. Son poquísimos los casos de PDMs en los que se propuso la captura de las plusvalías urbanísticas, pero cuando existe tal previsión no hay una política clara de redistribución socio-espacial de esos nuevos y generosos recursos financieros provenientes de la planificación territorial.

Y aún más... pocos PDMs propusieron opciones de vivienda social en las áreas centrales, la enorme mayoría no reservó tierras para construcción de

especialmente en el North and Northeast etc..

Nevertheless, undeniable *progress has been promoted*.

But, what has really happened to the new generation of PDMs approved since then?

Available studies and reviews show important advances have been achieved by the PDMs in the promotion of urban reform and other specific fields – particularly environmental and cultural heritage policies. The introduction of Special Zones of Social Interest – “populated” ZEIS, corresponding to existing informal settlements, was also an extremely important achievement. In many cases, the participatory nature of these PDMs is undeniable, although the quality of sociopolitical participation significantly varies, thus expressing the extremely diverse circumstances in different Brazilian municipalities. But, perhaps the greatest progress has been the record production of information about Brazilian cities.

Still, a large number of problems affect the legal efficacy of PDMs. Many are marked by juridical formalism and excessive bureaucracy; in many cases, PDM regulations were remitted to other municipal regulations (in the case of a large municipality, PDM regulations were passed on to 16 other acts of law!). The modification of PDM pieces by later acts of law – framed with no citizen participation – has often compromised their original goals. Exclusive juridical language and inaccurate legislative practices – most urban law was not written by lawyers – has further contributed to open room for judicial and sociopolitical dispute.

In addition to the legal issues, there are also plenty of social efficacy problems, which affect the new generation of PDMs. New master plans are still viewed as the same traditional urban plans, merely technical and regulatory and, in general terms, the good proposals and intents were not adequately and firmly implemented. Only a few PDMs promoted a significant intervention in the land structure and real estate market dynamics. The new urban management tools were used without any clearly-defined and agreed-upon “city projects”. Only a very small number of PDMs actually proposed urban value-added captures, and those few who did, have not framed a clear policy for the sociospatial distribution of this new and generous funding generated from territorial planning.

Moreover... only a few PDMs included options of social housing in central neighborhoods; the vast majority did not reserve land to build social housing (“empty” ZEIS); in general, no clear distinction was made between “urban area” and “urban expansion area” (especially in relation to the obligation to implement infrastructure); no mention was included about the social role of public property; and none had a coordinated socio-environmental proposal. Large Projects that have been approved in many municipalities – whereby so many collective evictions were conducted – were often blatantly against the goals stated in the PDM. In general, there is no integration among land, urban, housing, environmental, fiscal and budgetary policies. Land tenure regularization is still viewed as an isolated measure, and PDMs have imposed huge technical difficulties for tenure regularization of informal settlements.

The new PDMs management is fundamentally bureaucratic, and the inability to act is a general problem at the municipal level – even large municipalities have not been able to use well the huge amount of funds made available by the Federal Government. Many PDMs are just copies of a template, often as a result of the “consulting industry” that flourished preparing them. Urban planning language has been as obsolete and exclusive as the juridical jargon.

As we mentioned, the federal government still faces many institutional management problems and there is poor coordination among policies in different sectors, inside the Ministry of Cities and outside, especially in relation to environmental policies. We lack a clearly-defined national urban/metropolitan policy and city system. We do not have a national policy of territorial planning (in general and, specifically on the Legal Amazon Region). The vast majority of Brazilian member-states do not have urban planning policies. Above all, public administrators at all levels lack the understanding that the city is essentially the economy, so that it requires specific policies, not only “social policies” and/or “infraestructura policies for economic growth”.

o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, o Estatuto da Cidade estipulou a outorga onerosa de direitos de construção e uso; a existência de diferentes categorías de indenização, com a desapropriação sendo exceção no regime da função social da propriedade; a captura de mais-valias e a gestão social da valorización imobiliária; bem como a noção de que mera expectativa de derecho no é derecho, sendo que não há derechos adquiridos em matéria urbanística.

A natureza da gestão urbana también foi profundamente alterada: em especial, a participação popular foi tida como critério de validez jurídica, e não apenas de legitimidade sociopolítica das leis e políticas públicas. Planos diretores municipais – inclusive o de São Paulo – já foram anulados por falta de participação adecuada. A importância de se criar um projeto sociopolítico de cidade que se traduza em um pacto socioterritorial é fundamental para a materialización dessa nova ordem jurídico-urbanística. Surgiu daí a campanha pelos planos diretores participativos, liderada pela Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Em suma, Derecho e planejamento urbano foram colocados pela ordem jurídica no lugar onde sempre estiveram, isto é, no coração do proceso sociopolítico, especialmente na esfera municipal – proceso cuja qualidade é que vai determinar o maior ou menor alcance da noção da função social da propriedade e as condições de gestão democrática das cidades.

São certamente muchos os limites dessa nova ordem jurídico-urbanística consolidada pelo Estatuto da Cidade, muchos são os gargalos que ainda requerem um tratamento jurídico e legislativo adecuado, mesmo levando em conta toda a série de leis federais aprovadas desde 2001 – natureza, dinámicas e custos dos procedimientos judiciales; falta de função social e custos do registro imobiliário; falta de apoio dos PDMs em un sistema articulado de gestión urbana; municipalismo exagerado e mesmo artificial; falta de uma dimensão regional/metropolitana; falta de compreensão das realidades específicas dos pequenos e médios municípios, especialmente no Norte e Nordeste, etc.

Contudo, os avanços promovidos são inegáveis.

Mas, o que aconteceu de fato com a nova geração de PDMs aprovados desde então?

Os estudos e análises existentes demonstram que houve certamente avanços importantes na promoção pelos PDMs do discurso da reforma urbana, bem como em setores específicos – especialmente nas políticas de meio ambiente e patrimônio cultural. Outro avanço de enorme importância foi a criação por toda parte de zonas especiais de interesse social (ZEIS) “cheias”, isto é, correspondendo aos assentamentos informais existentes. O caráter participativo de muchos desses PDMs é inegável, ainda que a qualidade sociopolítica dos processos participativos tenha variado significativamente, expressando assim a variedade de situações existentes nos diferentes municípios brasileiros. Talvez o avanço mais importante tenha sido a produção recorde de informaciones sobre as cidades brasileiras.

Contudo, ainda são muchos os problemas de eficacia jurídica que afetam os PDMs. Muitos deles têm sido marcados pelo excesso de formalismo jurídico e burocracia, sendo que em muitos casos houve remessa de reglamentação dos PDMs para outras leis municipais posteriores (no caso de um município importante, para 16 leyes posteriores!). A modificación puntual dos PDMs por leyes posteriores – mas que não têm envolvido participação popular – tem com frequência comprometido seus objetivos originales. Linguagem jurídica excluyente e técnica legislativa imprecisa – a maioria das leyes urbanísticas não sendo escrita por juristas – somente tem ampliado o espaço das disputas jurídicas e sociopolíticas.

Além das questões jurídicas, são também muchos os problemas de eficacia social que afetam a nova geração de PDMs. Os novos planos são ainda essencialmente planes urbanísticos tradicionais, meramente técnicos e regulatórios, e de modo geral não houve uma territorialización adecuada e firme de suas boas propostas e intenções. Pocos promoveram alguma intervenção significativa na estrutura fundiária e nas dinámicas dos mercados imobiliários. Os novos instrumentos de gestão urbana foram usados sem que

SÃO CERTAMENTE
MUITOS OS LIMITES DESSA
NOVA ORDEM JURÍDICO-
URBANÍSTICA CONSOLIDADA
PELO ESTATUTO DA CIDADE,
MUITOS SÃO OS GARGALOS
QUE AINDA REQUEREM UM
TRATAMENTO JURÍDICO E
LEGISLATIVO ADEQUADO,
MESMO LEVANDO EM CONTA
TODA A SÉRIE DE LEIS FEDERAIS
APROVADAS DESDE 2001

viviendas de interés social (las ZEIS “vacías”), de modo general no hubo una distinción clara entre “zona urbana” y “zona de expansión urbana” (especialmente en lo que se refiere a la obligación de implementación de infraestructura), ni hubo determinación de función social de la propiedad pública, ni tampoco una propuesta socio-ambiental articulada. Los Grandes Proyectos que han sido aprobados en muchos municipios – a partir de los cuales ha habido tantos desajustes colectivos – con frecuencia han atropellado claramente los objetivos declarados de los PDMs. De modo general, falta integración entre políticas del suelo, urbanas, de vivienda, ambientales, fiscales y presupuestarias. La regularización del suelo continúa siendo vista como una política sectorial aislada y han sido enormes las dificultades técnicas planteadas por los PDMs para la legalización de los asentamientos informales.

La gestión de los nuevos PDMs es fundamentalmente burocrática, siendo que la falta de capacidad de acción en la esfera municipal es un problema generalizado; incluso grandes municipios no han tenido condiciones adecuadas de hacer uso adecuado del enorme volumen de recursos financieros que el Gobierno Federal ha puesto a disposición. Muchos PDMs son meras copias de modelos, con frecuencia como resultado de la verdadera “industria de consultores” constituida. El lenguaje del urbanismo ha sido tan obsoleto y excluyente como el lenguaje jurídico.

Como hemos mencionado, en la esfera federal los problemas de la gestión institucional todavía son muchos y falta integración plena de las políticas sectoriales, dentro y fuera del Ministerio de las Ciudades, especialmente con la política ambiental. No existe una política nacional urbana/metropolitana y un sistema de ciudades claramente definidos. Falta una política nacional de ordenación territorial (general, y de la Amazonía Legal). En su gran mayoría, los Estados-miembros no tienen políticas urbanas. Especialmente, en todos los niveles gubernamentales falta entre los gestores públicos una comprensión de que ciudad es esencialmente economía, requiriendo políticas propias y no solamente “políticas sociales” y/o “políticas de infraestructura para el crecimiento económico”.

Conclusión

Parece entonces que estamos delante de otro escenario de « *plus ça change...plus c’est la même chose* »... La confirmación de procesos de segregación socio-espacial por parte del Estado en todos los niveles gubernamentales muestra cómo los urbanistas y gestores públicos continúan sintiéndose – cada vez más- rehenes de mercados inmobiliarios excluyentes que ellos mismos crearon y fomentan, así como de políticas públicas segregadoras que ellos mismos implantan.

Romper esa lógica perversa requiere un esfuerzo fundamental de enfrentar las disputas jurídicas y políticas renovadas acerca del suelo urbano y de las ciudades; y en especial juristas y urbanistas tienen que repensar su actuación histórica en ese proceso. Una amplia comprensión acerca de la naturaleza y posibilidades del nuevo orden jurídico-urbanístico requiere de inmediato un trabajo intensivo de información y sensibilización de los operadores del Derecho, jueces, fiscales y registradores, así como de los planificadores y gestores urbanos. También es importante reconocer que ha habido poca demanda de los derechos colectivos y sociales por parte de los beneficiarios del nuevo orden jurídico.

El Derecho brasileño cambió significativamente. Pero, ¿será que los juristas lo entendieron? ¿Será que el urbanismo brasileño cambió? ¿Será que los gestores públicos asimilaron las nuevas reglas? ¿Será que la sociedad brasileña despertó para las nuevas realidades jurídicas? Jugar el juego de acuerdo con las nuevas reglas es imperativo para que se pueda avanzar en la promoción de la reforma urbana a fin de construir colectivamente ciudades sostenibles para las generaciones presentes y futuras.

Cualquier optimismo debe ser muy cauteloso... El futuro del Estatuto de la Ciudad requiere por sobre todo una amplia renovación de la movilización socio-política en torno de las cuestiones del suelo, urbanas, de la vivienda y ambientales. Se trata de una tarea de todos defender el Estatuto de la Ciudad de las muchas propuestas, esencialmente negativas, de cambios que se encuentran en el Congreso Nacional, superar los obstáculos y perfeccionar el

Conclusion

So, it seems we are facing a scenario of « *plus ça change...plus c’est la même chose* » ... The confirmation of sociospatial segregation processes by the State, at all government levels, shows how urban planners and public administrators still feel – increasingly more – that they are hostages of exclusive real estate markets that they created and fostered themselves, through public policies they implemented themselves.

Breaking up this perverse logic requires basic efforts to face juridical dispute, and introduce renewed city and urban planning policies. Jurists and urban planners must review their historic action in this process. A broad understanding about the nature and the possibilities of our new urban legal order requires immediate and intensive efforts, to disseminate information and raise awareness among legal agents, judges, prosecutors and notaries, in addition to urban planners and administrators. It is also important to recognize we have seen very few lawsuits demanding collective and social rights being filed by the beneficiaries of the new legal order.

Brazilian Law has changed significantly, but, have jurists understood? Has urban planning changed in Brazil? Have public administrators adopted the new rules? Has the Brazilian society realized we have a new juridical reality? Playing the game by the new rules is imperative, if we are to advance in the promotion of an urban reform that can collectively build sustainable cities for the present and future generations.

Optimists have to be prudent... The future of the City Statute relies on a comprehensive renewal of sociopolitical mobilization in relation to land, urban, housing and environmental issues. It is everyone’s task to protect the City Statute from many proposals of change- essentially negative – in discussion at the National Congress; to overcome the obstacles and improve the legal order; but, above all, we must struggle for the full implementation of the City Statute.

If “bad regulations” may hold back – or prevent – the recognition of collective and social rights, and the framing and full implementation of progressive public policies, “good regulations” by themselves cannot change urban and social realities, no matter how well they may express principles of sociospatial inclusion and socio-environmental justice, or even, as is the rare case of the City Statute, when they make the newly-recognized principles and social and collective rights be accompanied by an array of processes, mechanisms, tools and resources necessary for their effective implementation. If we needed decades of sociopolitical dispute to carry out the urban legal order reform, a new historical phase has started with the City Statute, that is, one of sociopolitical dispute at all government levels, within the State apparatus and outside, to enforce the law.

The truth is that Brazil, and Brazilians, do not deserve their City Statute, yet.

BIBLIOGRAPHY

- CYMBALISTA, Renato & Santoro, Paula Freire (orgs) Planos Diretores – Processos e Aprendizados, Sao Paulo: Instituto Polis, 2009.
- FERNANDES, Edesio Law and Urban Change in Brazil, Aldershot: Avebury, 1995.
- FERNANDES, Edesio “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil, in 16 Social & Legal Studies, 2007.
- FERNANDES, Edesio “Implementing the urban reform agenda in Brazil: possibilities, challenges, and lessons” in 22 Urban Forum, 2011.
- FERNANDES, Edesio & Rolnik, Raquel “Law and Urban Change in Brazil” in Fernandes, Edesio & Varley, Ann (eds) Illegal Cities – Law and Urban Change in Developing Countries, London and New York: Zed Books, 1998.
- SANTOS JR., Orlando Alves & Montandon, Daniel Todtmann (eds) Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas, Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 2011.
- SCHULT, Sandra I. Momm, Silbert, Claudia & Souza, Luiz Alberto (eds) Experiências em planejamento e gestão urbana: Planos Diretores Participativos e Regularização Fundiária, Blumenau: Edifurb, 2010.

● **EDÉSIO FERNANDES** is holder of a Law degree from UFMG Law School; Expert in Urban Planning from UFMG Architecture and Urban Planning School; Master and Ph.D. in Law from Warwick University, UK; lawyer and urban planner; international consultant and professor. Contact data: edesiofernandes@compuserve.com.

existissem “projetos de cidade” claramente definidos e acordados. São pouquíssimos os casos de PDMs nos quais se propôs a captura das mais-valias urbanísticas, mas quando há tal previsão, não há uma política clara de redistribuição socioespacial desses novos e generosos recursos financeiros decorrentes do planejamento territorial.

E mais... poucos PDMs propuseram opções de moradia social nas áreas centrais; a enorme maioria não reservou terras para produção habitacional de interesse social (as ZEISs “vazias”); de modo geral não houve uma distinção clara entre “zona urbana” e “zona de expansão urbana” (especialmente no que toca à obrigação de implementação de infraestructura); não houve determinação de função social da propriedade pública; e tampouco uma proposta socioambiental articulada. Os grandes projetos que têm sido aprovados em muitos municípios – dos quais tantos despejos coletivos têm decorrido – com frequência têm atropelado frontalmente os objetivos declarados dos PDMs. De modo geral, falta integração entre políticas fundiárias, urbanas, habitacionais, ambientais, fiscais e orçamentárias. A regularização fundiária continua sendo vista como política setorial isolada, e têm sido enormes as dificuldades técnicas colocadas pelos PDMs à legalização de assentamentos informais.

A gestão dos novos PDMs é fundamentalmente burocrática, sendo que a falta de capacidade de ação na esfera municipal é um problema generalizado – mesmo grandes municípios não têm tido condições adequadas de fazer uso do enorme volume de recursos financeiros que o governo federal tem disponibilizado. Muitos PDMs são meras cópias de modelos, com frequência, como resultado da verdadeira “indústria de consultores”, que se constituiu. A linguagem do urbanismo tem sido tão obsoleta e excludente quanto a linguagem jurídica.

Como mencionado, na esfera federal, os problemas da gestão institucional ainda são muitos e falta integração plena das políticas setoriais, dentro e fora do Ministério das Cidades, especialmente com a política ambiental. Não há uma política nacional urbana/metropolitana e um sistema de cidades claramente definidos. Falta uma política nacional de ordenamento territorial (geral e da Amazônia Legal). Na sua enorme maioria, os Estados-membros não têm políticas urbanas. Sobretudo, em todos os níveis governamentais, falta entre os gestores públicos uma compreensão de que cidade é essencialmente economia, requerendo políticas próprias, e não apenas “políticas sociais” e/ou “políticas de infraestructura para o crescimento econômico”.

4. Conclusão

Parece então que estamos diante de mais um cenário de “*plus ça change, plus c’est la même chose*”³. A confirmação de processos de segregação socioespacial pelo Estado, em todos os níveis governamentais, mostra como os urbanistas e gestores públicos continuam se sentindo – cada vez mais – reféns de mercados imobiliários excludentes que eles mesmos criaram e fomentam, bem como de políticas públicas segregadoras que eles mesmos implementam.

Romper com essa lógica perversa requer um esforço fundamental de enfrentar as disputas jurídicas e políticas renovadas acerca do solo urbano e das cidades, e, em especial, juristas e urbanistas têm que repensar sua atuação histórica nesse processo. Uma ampla compreensão acerca da natureza e possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística requer de imediato um trabalho intensivo de informação e sensibilização dos operadores do Direito, juízes, promotores e registradores, bem como dos planejadores e gestores urbanos. Também é importante reconhecer que tem havido pouca demanda dos direitos coletivos e sociais pelos beneficiários da nova ordem jurídica.

O Direito brasileiro mudou significativamente. Mas será que os juristas entenderam? Será que o urbanismo brasileiro mudou? Será que os gestores públicos assimilaram as novas regras? Será que a sociedade brasileira acordou para as novas realidades jurídicas?

3 Expressão popular na França, em tradução livre: “quanto mais as coisas mudam, mais continuam as mesmas”.

orden jurídico, pero, por encima de todo, luchar por la implantación plena del Estatuto de la Ciudad.

Si “malas leyes” pueden dificultar – y mucho – el reconocimiento de derechos colectivos y sociales, así como la formulación e implantación plena de políticas públicas progresistas, “buenas leyes” por sí solas no cambian las realidades urbanas y sociales, por más que expresen principios de inclusión socio-espacial y justicia socio-ambiental o incluso, como en el raro caso del Estatuto de la Ciudad, cuando hacen con que los nuevos principios y derechos colectivos y sociales reconocidos sean acompañados por una gama de procesos, mecanismos, instrumentos y recursos necesarios para su efectiva materialización. Si fueron necesarias décadas de disputas sociopolíticas para que la reforma del orden jurídico-urbanístico haya ocurrido, se abrió otra etapa histórica con la aprobación del Estatuto de la Ciudad, es decir, la de las disputas sociopolíticas en todas las esferas gubernamentales, dentro y fuera del aparato estatal, por el pleno cumplimiento de esa ley.

La verdad es que Brasil, y los brasileños, aún no han merecido el Estatuto de la Ciudad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CYMBALISTA, Renato & Santoro, Paula Freire (orgs) Planos Diretores – Processos e Aprendizados, Sao Paulo: Instituto Polis, 2009.
- FERNANDES, Edesio Law and Urban Change in Brazil, Aldershot: Avebury, 1995.
- FERNANDES, Edesio “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil, in 16 Social & Legal Studies, 2007.
- FERNANDES, Edesio “Implementing the urban reform agenda in Brazil: possibilities, challenges, and lessons” in 22 Urban Forum, 2011.
- FERNANDES, Edesio & Rolnik, Raquel “Law and Urban Change in Brazil” in Fernandes, Edesio & Varley, Ann (eds) Illegal Cities – Law and Urban Change in Developing Countries, London and New York: Zed Books, 1998.
- SANTOS JR., Orlando Alves & Montandon, Daniel Todtmann (eds) Os Planos Diretores Municipais Pos-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas, Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 2011.
- SCHULT, Sandra I. Momm, Silbert, Claudia & Souza, Luiz Alberto (eds) Experiencias em planejamento e gestao urbana: Planos Diretores Participativos e Regularizacao Fundiaria, Blumenau: Edifurb, 2010.

● **EDÉSIO FERNANDES** es licenciado en Derecho por la UFMG; especialista en Urbanismo por la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UFMG; máster y doctor en Derecho por la Universidad de Warwick, Inglaterra, jurista y urbanista, profesor y consultor internacional. Contacto: edesiofernandes@compuserve.com.



Jogar o jogo de acordo com as novas regras é imperativo para que se possa avançar na promoção da reforma urbana de maneira a construir coletivamente cidades sustentáveis para presentes e futuras gerações.

Qualquer otimismo tem de ser muito cauteloso... O futuro do Estatuto da Cidade requer, sobretudo, uma ampla renovação da mobilização sociopolítica em torno das questões fundiárias, urbanas, habitacionais e ambientais. Trata-se de tarefa de todos defender o Estatuto da Cidade das muitas propostas – essencialmente negativas – de mudanças que se encontram no Congresso Nacional; superar os obstáculos e aprimorar a ordem jurídica; mas, acima de tudo, lutar pela implementação plena do Estatuto da Cidade.

Se “leis ruins” podem dificultar – e muito – o reconhecimento de direitos coletivos e sociais, bem como a formulação e implementação plena de políticas públicas progressistas, “boas leis” por si só não mudam as realidades urbanas e sociais, por mais que expressem princípios de inclusão socioespacial e justiça socioambiental, ou mesmo, como no raro caso do Estatuto da Cidade, quando fazem com que os novos princípios e direitos coletivos e sociais reconhecidos sejam acompanhados por uma gama de processos, mecanismos, instrumentos e recursos necessários à sua efetiva materialização. Se foram necessárias décadas de disputas sociopolíticas para que a reforma da ordem jurídico-urbanística tenha se dado, uma outra etapa histórica se abriu com a aprovação do Estatuto da Cidade, qual seja, a das disputas sociopolíticas em todas as esferas governamentais, dentro e fora do aparato estatal, pelo pleno cumprimento dessa lei.

A verdade é que o Brasil, e os brasileiros, ainda não fizeram por merecer o Estatuto da Cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire (orgs.). **Planos Diretores – Processos e Aprendizados**. São Paulo: Instituto Polis, 2009.
- FERNANDES, Edésio. **Law and Urban Change in Brazil**. Aldershot: Avebury, 1995.
- FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right to the City” in Brazil. In: **Social & Legal Studies**, n.16, 2007.
- FERNANDES, Edésio. Implementing the urban reform agenda in Brazil: possibilities, challenges, and lessons. In: **Urban Forum**, n. 22, 2011.
- FERNANDES, Edésio & ROLNIK, Raquel. Law and Urban Change in Brazil. In: FERNANDES, Edesio & VARLEY, Ann (eds.). **Illegal Cities – Law and Urban Change in Developing Countries**. London and New York: Zed Books, 1998.
- SANTOS JR., Orlando Alves & MONTANDON, Daniel Todtmann (eds.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 2011.
- SCHULT, Sandra I. Momm; SILBERT, Claudia & SOUZA, Luiz Alberto (eds). **Experiências em planejamento e gestão urbana: Planos Diretores Participativos e Regularização Fundiária**. Blumenau: Edifurb, 2010.

EDÉSIO FERNANDES é bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG; especialista em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFMG; mestre e doutor em Direito pela Universidade de Warwick, Inglaterra; jurista e urbanista; professor e consultor internacional; contato: edesiofernandes@compuserve.com.



Desdobramentos do Estatuto da Cidade no nível federal: a atuação do Ministério das Cidades em política urbana

Ana Paula Bruno

● español

Desdoblamiento del Estatuto de la Ciudad en el ámbito federal: la actuación del Ministerio de las Ciudades en política urbana

● english

The City Statute unfoldings at the federal level: efforts by the Ministry of Cities in urban policy

Introducción

Desde comienzos de los años 2000, Brasil experimentó un gran avance normativo y programático en los campos de la política urbana y de vivienda, con base en el proceso de redemocratización del país, que culminó con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, seguido por la aprobación del Estatuto de la Ciudad, en el año 2001, norma general de política urbana (Ley Nacional nº 10.257/2001), por la creación del Ministerio de las Ciudades, en 2003, y por la implantación de su estructura de participación y control social: el Consejo Nacional de las Ciudades, en 2004.

Al reunir diversos temas urbanos, antes dispersos en la estructura del gobierno federal, la creación del Ministerio de las Ciudades buscó dar una respuesta institucional a los graves problemas urbanos presentes en el país. En el transcurso de 13 años se formularon políticas, programas y acciones sobre los temas de movilidad, transporte urbano y tránsito, saneamiento ambiental, vivienda, regularización del suelo, prevención de riesgos y accesibilidad para personas discapacitadas.

En 2007, la creación a nivel federal del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que dirigió recursos para diversas líneas de actuación del Ministerio de las Ciudades y, en 2009, la creación del programa federal de vivienda Mi Casa Mi Vida (*Minha Casa Minha Vida*, MCMV), al mismo tiempo en que hicieron posible la realización de intervenciones en escala en las ciudades brasileñas, mostraron también desafíos que aún hay que superar, en especial a nivel local.

El texto constitucional estableció que la ciudad y la propiedad deben cumplir funciones sociales, de tal forma que equilibren los intereses privados con los intereses de la colectividad, de acuerdo con definiciones materializadas en el Plan Maestro, obligatorio para las ciudades con más de 20 mil habitantes¹. En el Plan Maestro, instrumento básico de planificación municipal elaborado con la participación social, es donde se expresan las estrategias de desarrollo urbano a nivel municipal.

De acuerdo con la Constitución Federal, el papel del Gobierno Federal

¹ La obligatoriedad legal del Plan Maestro para municipios con más de 20 mil habitantes consta en el texto constitucional. En 2001, el Estatuto de la Ciudad amplió la obligatoriedad a otro conjunto de municipios: integrantes de regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas, integrantes de áreas de especial interés turístico, inseridos en el área de influencia de proyectos o actividades con significativo impacto ambiental de ámbito regional o nacional, incluidas en el catastro nacional de Municipios con áreas susceptibles de eventos de deslizamientos de gran impacto, inundaciones bruscas o procesos geológicos o hidrológicos relacionados. Además, el Plan Maestro también es obligatorio para los municipios que pretendan aplicar los instrumentos constitucionales de la división y edificación obligatorios.

Introduction

As of the year 2000, Brazil has experienced a great advance in relation to urban and housing regulations and programs, based on the country's redemocratization process after the 1988 Federal Constitution was enacted. In 2001, we had the adoption of the City Statute, general law on urban policy (National Law nº 10,257/2001); in 2003, the establishment of the Ministry of Cities and then; in 2004, the implementation of the City Statute structure for social participation and control, the National Council of Cities.

The Ministry of Cities was established to centralize different urban planning issues that were disperse in the federal government structure, in an attempt to provide an institutional response to severe urban problems observed throughout the country. For 13 years, policies, programs and initiatives have been framed in relation to mobility, urban transportation and traffic, environmental sanitation, housing, land tenure regularization, risk prevention and accessibility for persons with disabilities.

In 2007, the federal government set up the Growth Acceleration Program (PAC) to direct funding for different lines of action adopted by the Ministry of Cities and, in 2009, with the introduction of Minha Casa Minha Vida (MCMV) federal housing program, larger-scale interventions were conducted in Brazilian cities, which showed there are still many challenges to be overcome, especially at the local level.

The federal constitutional text states that city and property must fulfill a social function, so as to balance private and collective interests, according to the regulations in the city master plan, which is compulsory for all cities whose population exceeds 20 thousand inhabitants¹. As the city's basic urban planning tool, the master plan must be framed with citizen participation to express the municipal strategies for urban development.

According to the Federal Constitution, the National Government has the obligation to regulate urban policies in general. In addition, the National Government must also support municipalities, which are

¹ According to the Federal Constitution, a master plan is mandatory for municipalities with more than 20,000 inhabitants. In 2001, the City Statute extended the same requirement to other municipalities as well: members of metropolitan regions and urban agglomerations, municipalities located in special zones of tourist interest, or in areas that can be affected by high-environmental impact national or regional projects or activities, those included in the national directory of Municipalities at risk of large-impact landslides, severe floodings, geological or hydrological processes. Having a master plan is also mandatory for municipalities that wish to apply the constitutional instruments of compulsory parceling and building.

1. Introdução

Desde o início dos anos 2000, o Brasil experimentou um grande avanço normativo e programático nos campos da política urbana e habitacional, fundado no processo de redemocratização do País que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, sucedido em 2001 pela aprovação do Estatuto da Cidade, norma geral de política urbana (lei federal nº 10.257/2001); pela criação do Ministério das Cidades, em 2003; e pela implementação de sua estrutura de participação e controle social, o Conselho Nacional das Cidades, em 2004.

Ao reunir diversos temas urbanos, antes dispersos na estrutura do governo federal, a criação do Ministério das Cidades buscou dar uma resposta institucional aos graves problemas urbanos presentes no País. Ao longo de 13 anos, foram formuladas políticas, programas e ações nas temáticas de mobilidade, transporte urbano e trânsito, saneamento ambiental, habitação, regularização fundiária, prevenção de riscos e acessibilidade para pessoas com deficiência.

Em 2007, a criação no âmbito federal do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que dirigiu recursos para diversas linhas de atuação do Ministério das Cidades e, em 2009, a criação do programa federal de habitação Minha Casa Minha Vida (MCMV), ao mesmo tempo em que possibilitaram a realização de intervenções em escala nas cidades brasileiras, mostraram também desafios que ainda precisam ser superados, sobretudo no âmbito local.

O texto constitucional estabeleceu que a cidade e a propriedade devem cumprir funções sociais, de forma a equilibrar os interesses privados com os interesses da coletividade, de acordo com definições materializadas no plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes¹. É no plano diretor, a peça básica de planejamento municipal, elaborada com participação social, que se expressam as estratégias de desenvolvimento urbano no âmbito municipal.

De acordo com a Constituição Federal, o papel da União é legislar sobre a política

¹ A obrigatoriedade legal do plano diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes consta do texto constitucional. Em 2001, o Estatuto da Cidade estendeu a obrigatoriedade a outro conjunto de municípios: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. O plano diretor também é obrigatório para os municípios que pretendam aplicar os instrumentos constitucionais do parcelamento e edificação compulsórios.

es legislar sobre la política urbana en carácter general. Además, al Gobierno Federal le corresponde dar apoyo a los municipios y a los entes federados con autonomía política, administrativa, presupuestaria y financiera², en la realización de su atribución de planificar, ejecutar y administrar las acciones en sus territorios.

El Estatuto de la Ciudad (Ley nº 10.257/2001), marco normativo de la política urbana en Brasil, coloca como primera directriz general la “garantía del derecho a ciudades sostenibles, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras” (Art. 2º, I). El Ministerio de las Ciudades fue creado el año 2003 con la misión institucional de apoyar la concreción de ese derecho difuso a la ciudad.

Enfocadas en las áreas de mayor prioridad, relacionadas con los principales problemas urbanos brasileños a lo largo de los últimos trece años, se estructuraron en el ámbito del Ministerio de las Ciudades: la Política Nacional de Movilidad y Transporte Urbano, la Política Nacional de Vivienda, la Política Nacional de Regularización del Suelo Urbano y la Política Nacional de Saneamiento Básico.

En atención también a los temas relacionados a la política urbana, se estructuró la Política Nacional de Residuos Sólidos, de competencia del Ministerio del Medio Ambiente y con programas realizados en el ámbito del Ministerio de las Ciudades, la Política Nacional de Protección y Defensa Civil, y el tema de la Inclusión de la Persona Discapacitada, ambos de carácter interministerial, con participación del Ministerio de las Ciudades en el eje de prevención de desastres, y de la accesibilidad en áreas urbanas, respectivamente.

Con relación a las políticas o temas de competencia del Ministerio de las Ciudades, respetadas sus particularidades y contenido específicos, la actuación federal se organizó en cinco grandes ejes comunes: 1) la edición de marcos normativos de carácter nacional, 2) el incentivo a la planificación a nivel local, 3) la capacitación de los agentes operadores, 4) la participación y el control social, y 5) el traspaso de recursos federales para la realización de inversiones a nivel local.

1. Edición de marcos normativos de carácter nacional

La edición de marcos normativos de carácter nacional, consubstanciada en leyes y reglamentos, tuvo como objetivo establecer los principios y las directrices de cada una de las políticas, organizar las competencias, la forma de articulación y de actuación de los agentes, en especial de los entes federados envueltos en su realización, dirimir conflictos y poner a disposición instrumentos jurídicos para su implementación, así como estructurar programas de inversión con recursos del Gobierno Federal.

Se trataba de la necesidad de conferir a las políticas públicas un tratamiento normativo compatible con el nuevo orden jurídico-urbanístico, fundado por la Constitución Federal de 1988, así como con las directrices establecidas por el Estatuto de la Ciudad el año 2001. Impresiona observar en conjunto ese esfuerzo normativo que resultó en la edición de leyes nacionales en todas las temáticas urbanas consideradas relevantes en la última década. En orden cronológico se destacan:

- La Ley Nacional nº 11.124/2005, que instituye el Sistema Nacional de Viviendas de Interés Social, una lógica de articulación de las esferas de gobierno para implantación de la política habitacional;
- La Ley Nacional nº 11.445/2007, que establece las directrices nacionales para el saneamiento básico y para la política federal de saneamiento básico;
- La Ley Nacional nº 11.977/2009, que instituye el programa

federated units enjoying political, administrative, budgetary and financial² independence, so they can comply with their duties to plan, execute and manage relevant actions in their territories.

As Brazil’s urban policy legal framework, the City Statute (Law No. 10,257/2001) first general determination is to “ensure the right to sustainable cities, that being understood as the right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transportation and public utilities, employment and leisure, for present and future generations” (Article 2, I). The Ministry of Cities was established in 2003 with the institutional mission to support the realization of this diffuse right to the city.

Focusing on higher priority areas, related to Brazil’s main urban problems, the National Mobility and Urban Transportation Policy, the National Housing Policy, the National Urban Tenure Regularization Policy and the National Basic Sanitation Policy were framed by the Ministry of Cities in the last thirteen years.

Other urban policies were also adopted, such as the National Solid Waste Policy by the Ministry for the Environment and supplementary programs by the Ministry of Cities, the National Civil Protection and Defense Policy and the program on Inclusion of Persons with Disabilities, both interdepartmental regulations framed under the Ministry of Cities guidelines, respectively to prevent natural disasters and provide accessibility in urban areas.

With regards to policies and themes under the Ministry of Cities, considering their specific contents and particularities, federal actions were organized around five main common tracks: 1) the creation of national legal frameworks, 2) incentive to local planning, 3) training of operating agents, 4) citizen participation and control, and 5) transfer of federal funds for local investments.

1. Creation of national legal frameworks

National legal frameworks are written in the form of laws and regulations, in order to establish the principles and guidelines for different policies, organize competences, responsibilities and the coordination of actions by different agents, especially federated units involved in their execution, resolve disputes and make available legal mechanisms necessary for their implementation, in addition to structuring investment programs with Federal funds.

After the 1988 Federal Constitution introduced a new urban legal order, supplemented by the guidelines established by City Statute in 2001, it was necessary to frame public policies accordingly. It is impressive to observe the regulatory efforts that resulted in the enactment of federal laws on all relevant urban issues in the last ten years, with the following highlights, in a chronological order:

- National Law No. 11.124/2005 introduced the National System of Social Interest Housing, including the coordination of interactions among the different government levels to implement housing policies;
- National Law No. 11.445/2007 established national guidelines for basic sanitation and the requirements for the federal basic sanitation policy;
- National Law No. 11.977/2009 introduced Minha Casa Minha Vida federal program (MCMV) to build affordable housing, and the general law on urban settlements tenure regularization;
- National Law No. 12.305/2010 introduced the National Solid Waste Policy and guidelines on solid waste integrated management, including waste producer responsibilities;
- National Law No. 12.587/2012 created the National Mobility and Urban Transportation Policy, whose objective is to provide integration among different modes of transportation and improve people and cargo accessibility and mobility in municipal territories;

² However, it is important to note that most Brazilian municipalities do not have enough revenue to make the necessary investments, which makes them dependent on the transfer of funds from other federated units, particularly the national government.

urbana em caráter geral. Além disso, cabe ao governo federal apoiar os municípios – entes federados com autonomia política, administrativa, orçamentária e financeira² – na realização de sua atribuição de planejar, executar e gerir as ações em seus territórios.

O Estatuto da Cidade, marco normativo da política urbana no Brasil, coloca como primeira diretriz geral 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” (Art. 2º, I). O Ministério das Cidades foi criado em 2003 com a missão institucional de apoiar a concretização desse direito difuso à cidade.

Com foco nas áreas de maior prioridade, relacionadas com os principais problemas urbanos brasileiros, ao longo dos últimos 13 anos foram estruturadas, no âmbito do Ministério das Cidades, a Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Política Nacional de Habitação, a Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana e a Política Nacional de Saneamento Básico.

Ainda tratando de temas relacionados à política urbana, foi estruturada a Política Nacional de Resíduos Sólidos, de competência do Ministério do Meio Ambiente e com programas executados no âmbito do Ministério das Cidades; a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e o tema da Inclusão da Pessoa com Deficiência, ambos de caráter interministerial, com participação do Ministério das Cidades no eixo de prevenção de desastres e da acessibilidade em áreas urbanas, respectivamente.

Com relação às políticas ou temas de competência do Ministério das Cidades, respeitados suas particularidades e conteúdo específicos, a atuação federal foi organizada em cinco grandes eixos comuns: 1) a edição de marcos normativos de caráter nacional; 2) o incentivo ao planejamento no nível local; 3) a capacitação dos agentes operadores; 4) a participação e o controle social; 5) o repasse de recursos federais para a realização de investimentos no âmbito local.

2. Edição de marcos normativos de caráter nacional

A edição de marcos normativos de caráter nacional, consubstanciada em leis e regulamentos, teve como objetivo estabelecer os princípios e as diretrizes de cada uma das políticas, organizar as competências, a forma de articulação e de atuação dos agentes, sobretudo dos entes federados envolvidos com a sua execução, dirimir conflitos e disponibilizar instrumentos jurídicos para a sua implementação, assim como estruturar programas de investimento com recursos da União.

Tratava-se da necessidade de conferir às políticas públicas um tratamento normativo compatível com a nova ordem jurídico-urbanística fundada pela Constituição Federal de 1988, bem como com as diretrizes colocadas pelo Estatuto da Cidade, no ano de 2001. Impresiona olhar em conjunto esse esforço normativo, que resultou na edição de leis nacionais em todas as temáticas urbanas consideradas relevantes na última década. Destacam-se, em ordem cronológica:

- a lei federal nº 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, uma lógica de articulação das esferas de governo para implementação da política habitacional;
- a lei federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico;
- a lei federal nº 11.977/2009, que institui o programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado à produção habitacional, e a norma geral de regularização fundiária de assentamentos urbanos;

² É importante observar, no entanto, que em grande parte dos municípios brasileiros as receitas arrecadadas não são suficientes para fazer frente aos investimentos necessários, o que os torna sobremaneira dependentes de transferências de recursos de outros entes federados, em particular da União.

O ESTATUTO DA CIDADE COLOCA COMO PRIMEIRA DIRETRIZ GERAL 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”

federal Mi Casa Mi Vida (MCMV), dirigido a la producción de viviendas, y la norma general de regularización del suelo de asentamientos urbanos;

- La Ley Nacional nº 12.305/2010, que instituye la Política Nacional de Residuos Sólidos y establece directrices relativas a la gestión integrada y a la gestión de residuos sólidos, incluso respecto a las responsabilidades de los generadores;
- La Ley Nacional nº 12.587/2012, que instituye la Política Nacional de Movilidad y Transporte Urbano y que tiene como objetivo la integración entre los diferentes modos de transporte y la mejora de la accesibilidad y movilidad de las personas y cargas en el territorio del municipio;
- La Ley Nacional nº 12.608/2012, que instituye la Política Nacional de Protección y Defensa Civil y que dispone sobre las competencias de los entes federados, organizados en el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil, y las medidas necesarias para la reducción de los riesgos de desastre;
- La Ley Nacional nº 13.089/2015, el Estatuto de la Metrópoli, que establece directrices generales para la planificación, la gestión y la realización de las funciones públicas de interés común en regiones metropolitanas y en aglomeraciones urbanas instituidas por los Estados;
- La Ley Nacional nº 13.146/2015, el Estatuto de la Persona Discapacitada, que dispone sobre la inclusión de las personas discapacitadas, bajo diversos aspectos, incluyendo temas de accesibilidad en edificaciones y áreas urbanas.

Dicha legislación, referencia en los temas enumerados, no siempre incluyó todas las dimensiones de la política pública a que se refiere, aunque en general haya incorporado principios y directrices generales orientadores de los programas. Así, aunque la ley no dispuso de forma directa sobre la “política nacional”, tal contenido general consolidó una matriz organizadora de la actuación pública, fundamentado legalmente y que confiere institucionalidad al tema tratado.

Además, existen políticas que se expresaron en un conjunto normativo más amplio. Un buen ejemplo es la Política Nacional de Regularización del Suelo Urbano, que junto a la norma general (Ley Nacional nº 11.977/2009), incluye al menos otras dos importantes leyes federales:

- La Ley 11.481/2007 que reformó el conjunto de leyes del patrimonio del Gobierno Federal, para, entre otras cosas, someterlo al mandamiento constitucional de la función social de la propiedad, por medio de acciones de destinación de tierras para fines de regularización del suelo y producción de vivienda;
- La Ley 11.952/2009, que dispuso sobre la regularización ambiental y sobre la regularización del suelo urbano y rural en tierras federales en la Amazonía Legal, con la finalidad de controlar la deforestación y asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad en ese territorio.

2. Incentivo a la planificación a nivel local

A su vez, el incentivo a la planificación a nivel local, tuvo como objetivo instrumentalizar a los agentes, particularmente los municipios, para reconocer, sistematizar y priorizar sus demandas, de tal forma que las políticas federales pudieran reflejarse de forma consistente a nivel local. Ya sea por mandato legal, programático o como recomendación, en muchos casos con transferencia de recursos, todas las políticas incluyeron como componente la elaboración de un plan local.

Así, se establecieron como instrumentos organizadores de las políticas públicas a nivel local el Plan Local de Viviendas de Interés Social, el Plan Municipal de Saneamiento Básico, el Plan de Transporte Urbano Integrado (en el caso de ciudades con más de quinientos mil habitantes), el Plan de Movilidad

- National Law No. 12.608/2012 introduced the National Civil Protection and Defense Policy, determining the competences of federated units organized in the National Civil Protection and Defense System, and the necessary measures to reduce disaster risks;
- National Law No. 13.089/2015, known as the Metropolis Statute, established general guidelines for planning, management and execution of public actions of common interest in metropolitan regions and urban agglomerations prescribed by State Governments;
- National Law No. 13.146/2015, known as the Statute of Persons with Disabilities, introduced determinations about the inclusion of persons with disabilities in several aspects, including accessibility requirements in urban areas and buildings.

Considered a reference in these themes, this legislation was not always able to comprehend all dimensions of the public policies introduced, although most of these laws have included the general principles and guidelines necessary to guide plans and programs. Therefore, even when the law did not directly determine a “national policy”, its general contents consolidated a matrix, which is capable to organize political action, providing a legal and institutional anchor for these themes.

In addition, some policies are expressed in a broader set of regulations. A good example is the National Urban Tenure Regularization Policy, which combines with the general law (National Law No. 11.977/2009), and at least two other important national acts:

- Law No. 11.481/2007 reformed the regulations on federal property and, among other requirements, submitted federal properties to the constitutional commandment of the social function of property, through actions that assigned land for tenure regularization and housing construction;
- Law No. 11.952/2009 determined about environmental regularization, urban and rural tenure regularization of federal land in the Legal Amazon region, aiming to control deforestation and also, to ensure compliance with the social function of property in this territory.

2. Incentive to local planning

Incentive to local planning is an attempt to provide the necessary tools for different agents, particularly municipalities, in order for them to be able to recognize, systematize and prioritize their demands, so that federal policies could have the corresponding reflections at the local level. Either through legal requirements, programs or recommendations, in many cases including the transfer of funds, all of these policies somehow comprehend a component of preparing a local plan.

Thus, instruments were established to organize public policies at the local level, such as the Local Plan for Social Interest Housing, the Municipal Basic Sanitation Plan, the Integrated Urban Transportation Plan (for cities whose population is greater than 500,000 inhabitants), the Urban Mobility Plan and the Accessible Route Plan³ (for municipalities required to have a master plan), the Municipal Land Tenure Regularization Plan and the Municipal Risk Reduction Plan.

By law, municipalities with more than 20,000 inhabitants and those

³ Having an Integrated Urban Transportation Plan is a requirement imposed by the City Statute for cities with more than 500,000 inhabitants; the Urban Mobility Plan was established in 2012 by the Law on the National Mobility and Urban Transportation Policy and it is applicable to all municipalities required to prepare a master plan; the Accessible Route Plan was established in 2015 after the approval of the National Law on the Inclusion of Persons with Disabilities, which changed the City Statute to include this new instrument, still rather unknown and not widely enforced.

- a lei federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e estabelece diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive quanto às responsabilidades dos geradores;
- a lei federal nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, tendo como objetivo a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município;
- a lei federal nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, dispondo sobre as competências dos entes federados, organizados no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre;
- a lei federal nº 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados;
- a lei federal nº 13.146/2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que dispõe sobre a inclusão da pessoa com deficiência, sob diversos aspectos, incluindo temas de acessibilidade em edificações e áreas urbanas.

Referência nos temas elencados, essa legislação nem sempre contemplou todas as dimensões da política pública a que se refere, embora em regra tenha incorporado princípios e diretrizes gerais orientadoras dos programas. Dessa forma, mesmo quando a lei não dispôs de forma direta sobre a “política nacional”, esse conteúdo geral consolidou uma matriz organizadora da atuação pública, ancorando legalmente e conferindo institucionalidade ao tema tratado.

Além disso, há políticas que se expressaram num conjunto normativo mais extenso. Um bom exemplo é a Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana, que, ao lado da norma geral (lei federal nº 11.977/2009), inclui pelo menos mais duas importantes leis federais:

- a lei federal nº 11.481/2007, que reformou o conjunto de leis do patrimônio da União, para, entre outras coisas, submetê-lo ao mandamento constitucional da função social da propriedade, por meio de ações de destinação de terras para fins de regularização fundiária e produção habitacional;
- a lei federal nº 11.952/2009, que dispôs sobre a regularização ambiental e sobre a regularização fundiária urbana e rural em terras federais na Amazônia Legal, com a finalidade de controlar o desmatamento e também de assegurar o cumprimento da função social da propriedade nesse território.

3. Incentivo ao planejamento no nível local

O incentivo ao planejamento no nível local, por sua vez, buscou instrumentalizar os agentes, particularmente os municípios, a reconhecer, sistematizar e priorizar suas demandas, de tal forma que as políticas federais pudessem se refletir de forma consistente no nível local. Seja por mandamento legal, programático ou como recomendação, em muitos casos com transferência de recursos, todas as políticas incluíram como componente a elaboração de um plano local.

Assim, foram estabelecidos como instrumentos organizadores das políticas públicas no nível local o Plano Local de Habitação de Interesse Social, o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Plano de Transporte Urbano Integrado (no caso de cidades com mais de 500 mil habitantes), o Plano de Mobilidade Urbana e o Plano de Rotas Acessíveis³

³ O Plano de Transporte Urbano Integrado para cidades com mais de 500 mil habitantes é uma exigência do Estatuto da Cidade; o Plano de Mobilidade Urbana foi instituído em 2012 pela Lei da Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano para todos os municípios com obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor; o Plano de Rotas Acessíveis foi instituído em 2015 a partir da aprovação da Lei Brasileira da Inclusão, que alterou o Estatuto da Cidade para incorporar esse instrumento, ainda pouco conhecido e adotado.

Urbana y el Plan de Rutas Accesibles³ (para municipios con obligatoriedad de elaborar un Plan Maestro), el Plan Municipal de Regularización del Suelo y el Plan Municipal de Reducción de Riesgos.

Por determinación legal, a los municipios con más de veinte mil habitantes y otros con características territoriales especificadas en el Estatuto de la Ciudad, se les obligó a elaborar un Plan Maestro hasta finales de 2007, correspondiendo, en la hipótesis de incumplimiento, la imposición de responsabilidad del alcalde por improbidad administrativa.

Como hemos dicho, según la Constitución Federal, el Plan Maestro es el instrumento básico de la política de desarrollo urbano, debiendo expresar las estrategias de desarrollo territorial para toda el área municipal, inclusive la rural. Una de sus principales misiones es establecer los parámetros para la verificación del cumplimiento de la función social de la propiedad urbana, sin el cual no es posible proporcionar efectividad a ese principio constitucional en áreas urbanas.

Como contenido mínimo del Plan Maestro, el Estatuto de la Ciudad estableció la delimitación de las áreas sujetas a la parcelación, la edificación o utilización obligatorios, al derecho de preferencia, a la otorga onerosa del derecho de construir, a la transferencia del derecho de construir y las operaciones urbanas consorciadas⁴, y el sistema de acompañamiento y control. Pero, antes de eso, el Plan debe establecer la ordenación, instrumento clásico de planificación municipal, índices y parámetros urbanísticos y mecanismos de gestión del suelo urbano.

El Plan Maestro, elaborado de forma participativa en cumplimiento al mandato legal de gestión democrática de las ciudades, es el instrumento que, además de tratar de sus contenidos específicos, puede articular las políticas sectoriales en el territorio municipal. Las zonas especiales de interés social (ZEIS) son uno de los mecanismos más importantes de reserva de áreas para la construcción de viviendas populares y la consolidación de asentamientos irregulares; por ejemplo, ZEIS demarcadas en áreas con oferta de infraestructura, próximas a modales de transporte expresan una adecuada estrategia de integración de políticas en el territorio.

Para estimular la elaboración de Planes Maestros por parte de los municipios, el Ministerio de las Ciudades, en conjunto con el Consejo Nacional de las Ciudades, implementó el año 2005 la Campaña Nacional “Plan Maestro Participativo: Ciudad de Todos”. Datos oficiales (IBGE/ MUNIC 2015) muestran que entre 2005 y 2015 hubo una significativa evolución en el número de municipios con el Plan Maestro elaborado o en elaboración, en especial entre aquellos con más de 20 mil habitantes, objeto de la obligatoriedad constitucional (Gráfico 1).

No obstante, a pesar de ese avance cuantitativo, el estudio “Red de Evaluación y Capacitación para la Implantación de los Planes Maestros Participativos”, realizada entre los años 2007 y 2010, que analizó más de 500 planes maestros en Brasil demostró un importante problema cualitativo en esos planes:

Uno de los principales problemas identificados [...] es que diversas directrices e instrumentos no están adecuadamente demarcados en el territorio. [...] Fueron pocos los planes que avanzaron en el adecuado refuerzo territorial de directrices e instrumentos, lo que evidencia, en diversos casos, la separación de los propósitos del plan con el territorio municipal y la fragilidad de estrategias de desarrollo urbano pretendidas en esos Planes Maestros (MONTANDON, 2011: 36).

En otras palabras, eso significa que las políticas sectoriales no encontraron

with certain specific territorial characteristics described in the City Statute, were mandated to prepare a master plan until the end of 2007, and should they not comply, their Mayors would be liable for administrative improbity.

As we already mentioned, according to the Federal Constitution, a master plan is the basic instrument of urban development policy, and must express territorial development strategies for the whole municipality, including rural areas. Part of its main mission is to establish parameters to verify compliance with the social function of urban property, without which, it is not possible to enforce this constitutional principle in urban areas.

The City Statute established minimum contents of a master plan, including a clear delimitation of areas that will be subject to compulsory parceling, building or utilization, preemption right, onerous building right, transfer of building right or consortiated urban operations⁴, besides a monitoring and control system. But, before that, the master plan must establish a zoning system, a classic municipal planning tool, urban indicators and parameters, and urban territory management mechanisms.

Framed with citizen participation, in compliance with the democratic city management legal determination, the master plan is a key tool that deals with its specific contents, and can also coordinate different sectoral policies on the municipal territory. Special Zones of Social Interest (ZEIS) are extremely relevant mechanisms to reserve certain areas for low-cost housing and the consolidation of informal settlements; for example, the establishment of ZEIS in areas covered by urban infrastructure, with nearby transportation modes, represents an appropriate strategy to integrate different policies on the territory.

In order to encourage municipalities to prepare their master plans, in 2005, the Ministry of Cities, together with the National Council of Cities, implemented a National Campaign named “Participatory Master Plan: the City for All”. Official data (IBGE/ MUNIC 2015) show that, between 2005 and 2015, there was a significant increase in the number of municipalities that had prepared, or that were in process to prepare master plans, especially among those whose population exceeds 20,000 inhabitants, which have this constitutional obligation (Chart 1).

However, despite the above-mentioned quantitative advance, a survey by the “Evaluation and Training Network for the Implementation of Participatory Master Plans”, conducted between 2007 and 2010, which reviewed more than 500 master plans in Brazil, showed important qualitative problems in these plans:

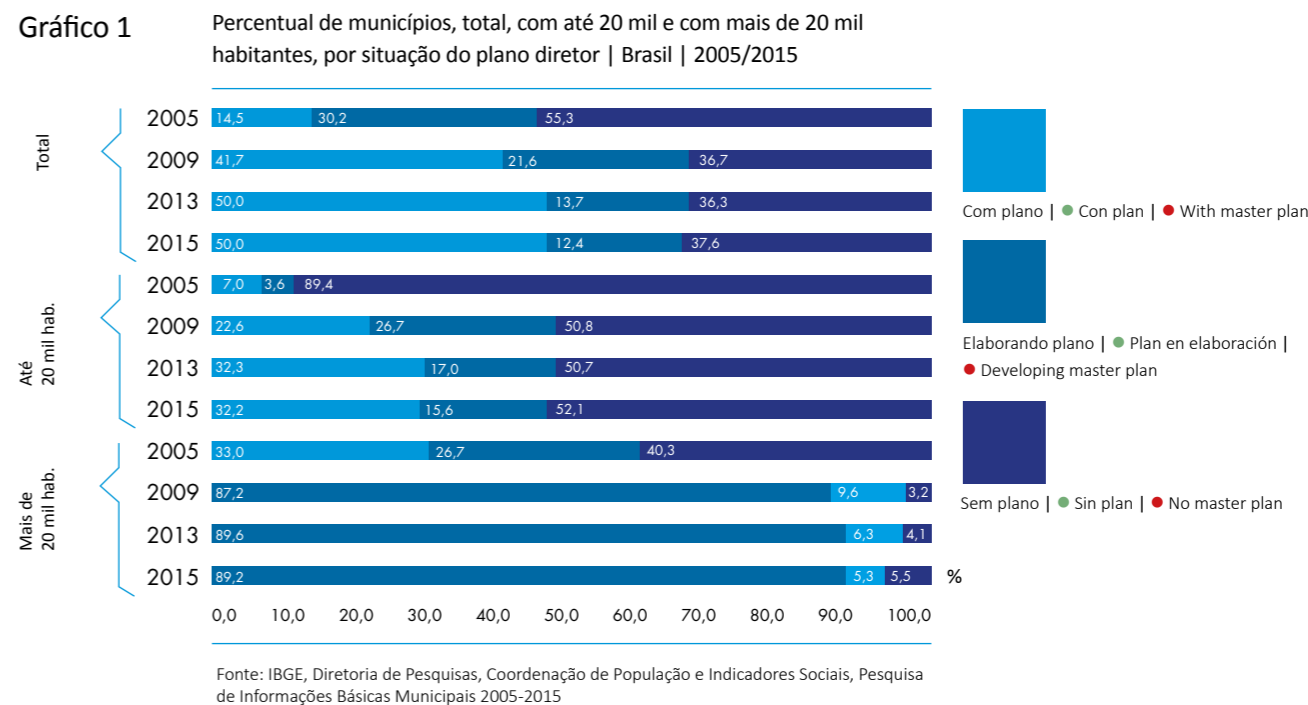
One of the main problems detected [...] is that several guidelines and instruments are not properly marked on the territory. [...] Only a few plans advanced to delimit the territories in compliance with legal guidelines and instruments, which shows that, in many cases, there is a gap between the purpose of the plan and real municipal territories and that urban development strategies described in these master plans are fragile (MONTANDON, 2011: 36).

In other words, it means that sectoral policies did not find an appropriate territorial expression in the urban policies, and that urban development, in its own contents (by principle, not sectoral), lacked a consistent territorial strategy (but not only that). In fact, the problem detected in the end of the last decade still persists: the infamous lack of integration among policies on the territory, which could be observed before and also, easily, when facing the challenge to coordinate the different above-mentioned sectoral plans.

Several studies, as well as the actual perception of stakeholders involved in this theme, show that the coordination and integration of policies on the territory are essential for a qualitative leap in terms of urban policy. It is therefore urgent to insert “territorial intelligence” in our urban policies, to provide better coordination, beginning at the federal level, and reaching down to the local (and intra-urban) level, so as to have a seamless design of policies,

4 Although listed as minimum contents, these instruments are not mandatory; but in case the municipality decides, at its own discretion, to apply them, then the rules must be established in the master plan.

Gráfico 1



(para municípios com obrigatoriedade de elaborar plano diretor), o Plano Municipal de Regularização Fundiária e o Plano Municipal de Redução de Riscos.

Por determinação legal, municípios com mais de 20 mil habitantes – e outros com características territoriais especificadas no Estatuto da Cidade – foram obrigados a elaborar plano diretor até o final de 2007, cabendo, na hipótese de descumprimento, responsabilização do prefeito por improbidade administrativa.

Como já dito, o plano diretor é, segundo a Constituição Federal, o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo expressar as estratégias de desenvolvimento territorial para toda a área municipal, inclusive a rural. Uma das suas principais missões é estabelecer os parâmetros para a verificação do cumprimento da função social da propriedade urbana, sem o que não é possível conferir efetividade a esse princípio constitucional em áreas urbanas.

Como conteúdo mínimo do plano diretor, o Estatuto da Cidade estabeleceu a delimitação das áreas sujeitas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ao direito de preempção, à outorga onerosa do direito de construir, à transferência do direito de construir e às operações urbanas consorciadas⁴, além do sistema de acompanhamento e controle. Mas, antes disso, o plano deve estabelecer o zoneamento, instrumento clássico de planejamento municipal, índices e parâmetros urbanísticos e mecanismos de gestão do solo urbano.

O Plano Diretor, elaborado de forma participativa em atendimento ao mandamento legal de gestão democrática das cidades, é a peça que, além de tratar de seus conteúdos específicos, pode articular as políticas setoriais no território municipal. As zonas especiais de interesse social (ZEISs) são um dos mecanismos mais importantes de reserva de áreas para produção de habitações populares e consolidação de assentamentos irregulares; como exemplo, ZEISs demarcadas em áreas com oferta de infraestrutura, próximas a modais de transporte, expressam uma adequada estratégia de integração de políticas no território.

4 Esses instrumentos, embora sejam elencados como conteúdo mínimo, não são obrigatórios; caso o município decida, a seu critério, aplicá-los, deverá estabelecer as regras no plano diretor.

● Porcentaje de municipios, total, con un máximo de 20 mil y con más de 20 mil habitantes, por situación del Plan Maestro | Brasil | 2005/2015

● Chart 1- Percentage of municipalities (total- with up to 20,000 inhabitants- with more than 20,000 inhabitants) by status of master plan | Brazil | 2005/2015

expresión territorial adecuada en la política urbana, y que el desarrollo urbano, en sus contenidos propios (no sectoriales, por principio), carecía de una estrategia territorial consistente (aunque no solamente eso). De hecho, el problema identificado a finales de la década pasada todavía perdura. Se trata de la conocida falta de integración de las políticas en el territorio, vislumbrado antes y también con facilidad, en el desafío de la articulación de los planes sectoriales antes mencionados.

Diversos estudios, así como la percepción cotidiana de los actores envueltos en el tema, indican que la articulación y la integración territorial de las políticas son la clave para un salto cualitativo en materia de política urbana. Ante eso, urge colocar “inteligencia territorial” en las políticas urbanas, con una mayor articulación desde el nivel federal en el diseño no atomizado de las políticas, programas y acciones, hasta el nivel local (e intra-urbano), en la revisión de los planes maestros y en la elaboración de proyectos urbanos integrados.

También es necesario considerar la diversidad de las ciudades brasileñas. Brasil cuenta actualmente con 5.570 municipios, con perfiles bastante distintos entre sí. Además de situarse en regiones con características particulares, relacionadas a las condiciones ambientales, económicas, sociales y culturales, los municipios brasileños difieren mucho entre sí, ya sea respecto a la influencia que unos ejercen sobre los otros, como en relación al tamaño de su población.

Datos de 2010 (IBGE, CENSO 2010) muestran que el 70% de los municipios brasileños tenía hasta 20 mil habitantes, el 25% tenía entre 20 mil y 100 mil habitantes, y solamente el 5%, o 283, tenía más de 100 mil habitantes. No obstante, en este último grupo vive el 54,7% (104 millones), en el grupo intermediario, vive el 28,1% (53,6 millones) y en el primer grupo, el de los municipios menores, vive el 17,1% (32 millones) de la población brasileña. Se trata de una urbanización concentrada, principalmente en áreas metropolitanas.

Con la aprobación en 2015 del Estatuto de la Metrópoli (Ley Nacional nº 13.089/2015), se añadió a ese conjunto de planes, y como “elemento de anclaje”, dos planes maestros, el Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI), que deben elaborar hasta principios de 2018 de forma participativa e inter-federativa los estados y municipios integrantes de cada una de las regiones metropolitanas en Brasil⁵.

Se trata de un plan territorial que trae el desafío de una planificación articulada, enfocada en “funciones públicas de interés común” previamente definidas, más allá de los límites políticos y administrativos de un solo municipio. En este momento, por lo tanto, el país vive un excelente laboratorio en el tema de la articulación de políticas urbanas, tanto territorial como inter-federativa, que podrá en alguna medida contribuir para superar ese desafío.

3. Participación y control social

Por su parte, la participación y el control social se internalizaron en cada una de las políticas públicas como expresión de la “gestión democrática de las ciudades”, uno de los pilares del Estatuto de la Ciudad. Muchas de ellas previeron en sus marcos normativos o recomendaron la estructuración de consejos temáticos, en los tres niveles de gobierno, municipios, estados y Gobierno Federal.

En la política urbana, entendida de forma general como la reunión de todas las políticas sectoriales urbanas, con el componente macro de la planificación territorial consubstanciado en el Plan Maestro, se destacan la estructuración del Consejo de las Ciudades (Consejo Nacional de las Ciudades – *ConCidades*, consejos de los estados y consejos de las ciudades), así como los ciclos de Conferencias de las Ciudades, por medio de los cuales se organiza la discusión de temas urbanos.

El Consejo Nacional de las Ciudades se instituyó en el año 2004 y cuenta con cuatro Comités Técnicos: Vivienda, Saneamiento, Movilidad y Transporte Urbano y Planificación y Gestión del Suelo Urbano. Tiene 86 miembros titulares (y sus respectivos suplentes), representantes de 86 titulares (y sus respectivos

programs and actions, as we review master plans and prepare integrated urban projects.

It is also necessary to consider the diversity of Brazilian cities. Today, Brazil has 5,570 municipalities, with very different profiles from one another. Besides being located in regions that have their own particular characteristics, mostly related to their environmental, economic, social and cultural circumstances, Brazilian municipalities also differ greatly in relation to the influence they exercise on one another, besides the size of their populations.

2010 data (IBGE, 2010 Census) show that 70% of all Brazilian municipalities had fewer than 20,000 inhabitants, 25% had between 20,000 and 100,000 inhabitants, and only 5%, or 283 municipalities, had more than 100,000 inhabitants. However, 54.7 % of the whole Brazilian population (104 million) lived in this last group, 28.1% lived in the middle group (53.6 million), and 17.1% were in the first group of smaller municipalities (32 million). It means Brazil’s population is highly concentrated in large urban centers, especially in metropolitan areas.

After the adoption of the Metropolis Statute in 2015 (National Law No. 13,089/2015), a new set of plans was added to the list. As a “binding element” to bring master plans together, there is now the Integrated Urban Development Plan (PDUI), which must be framed until the beginning of 2018 in a participatory and inter-federative manner, by all Brazilian states and municipalities located in metropolitan areas⁵.

This is a territorial plan that aims to address the challenge of coordinated planning, focused on previously defined “public functions of common interest” that reach beyond the political and administrative borders of a single municipality. Therefore, Brazil is currently an excellent laboratory of coordinated planning, trying to bring together territorial and inter-federative urban policies, which may somehow help contribute to overcome this challenge.

3. Citizen participation and control

Citizen participation and control were included in all of these public policies as an expression of “democratic city management”, one of the pillars of the City Statute. Many of these legal frameworks determined or recommended structuring thematic councils including all three government levels, municipalities, states and the national government.

Generally understood as a combination of different sectoral urban policies, the urban policy has a macro territorial planning component, materialized in the master plan, in which we can highlight the establishment of the Council of Cities (National Council of Cities – *ConCidades*; state and municipal Council of Cities), in addition to the cycles of Cities Conferences, whereby the discussion about urban themes is organized.

Established in 2004, the National Council of Cities has four Technical Committees: Housing, Sanitation, Mobility and Urban Transportation, and Urban Territory Planning and Management. The Council has 86 full members (and their respective substitutes), representatives of 86 full members (and their respective substitutes), of which 49 from the civil society and 37 from the federal, state and municipal governments, elected for two-year terms during each cycle of cities conferences.

Organized in a (top-)down-top strategy, the cycles of cities conferences begin with the proposition of a certain theme by the National Council of Cities, which is then discussed at the Municipal Cities Conferences, then at the State Cities Conferences, until it is finally taken to the National Cities Conferences. The first cycle of cities conferences began in 2003, and currently the 6th Cities Conference is unfolding, whose theme is “The Social Function of the City and Property”, and the conference slogan is “Inclusive, Participatory, and Socially Fair Cities”.

In the current cycle, we can highlight the efforts being made, already observed in the preparatory documents, to overcome a sectoral approach to urban policies, emphasizing a collective design of cities (“the city we want”),

⁵ When approved, PDUI will help adapt master plans of the municipalities involved.

Para estimular a elaboração de planos diretores pelos municípios, o Ministério das Cidades, em conjunto com o Conselho Nacional das Cidades, implementou em 2005 a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”. Dados oficiais (IBGE/MUNIC 2015) mostram que entre 2005 e 2015 houve uma significativa evolução do número de municípios com plano diretor elaborado ou em elaboração, sobretudo entre aqueles com mais de 20 mil habitantes, atingidos pela obrigatoriedade constitucional (Gráfico 1).

No entanto, apesar desse avanço quantitativo, a pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, realizada entre 2007 e 2010, que analisou mais de 500 planos diretores no Brasil, demonstrou um importante problema qualitativo nesses planos:

Um dos principais problemas identificados [...] é que diversas diretrizes e instrumentos não estão adequadamente demarcados no território. [...] Foram poucos os planos que avançaram no adequado rebatimento territorial de diretrizes e instrumentos, o que evidencia, em diversos casos, o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nesses planos diretores (MONTANDON, 2011, p. 36).

Em outras palavras, isso significa que as políticas setoriais não encontraram expressão territorial adequada na política urbana, e que o desenvolvimento urbano, nos seus conteúdos próprios (não setoriais por princípio), carecia de uma estratégia territorial consistente (mas não só). De fato, o problema identificado no final da década passada ainda perdura. Trata-se da famigerada falta de integração das políticas no território, que pode ser vislumbrada antes e também, com facilidade, no desafio da articulação dos planos setoriais acima mencionados.

Diversos estudos, assim como a percepção cotidiana dos atores envolvidos com o tema, indicam que a articulação e a integração territorial das políticas são a chave para um salto qualitativo em matéria de política urbana. Urge, diante disso, colocar “inteligência territorial” nas políticas urbanas, com uma maior articulação desde o nível federal, no desenho não atomizado das políticas, programas e ações, até o nível local (e intraurbano), na revisão dos planos diretores e na elaboração de projetos urbanos integrados.

Além disso, é necessário considerar a diversidade das cidades brasileiras. O Brasil conta atualmente com 5.570 municípios, com perfis bastante distintos entre si. Além de se situarem em regiões com características particulares, relacionadas às condições ambientais, econômicas, sociais e culturais, os municípios brasileiros diferem muito entre si, seja quanto à influência que uns exercem sobre os outros, seja em relação ao porte populacional.

Dados de 2010 (IBGE, CENSO 2010) mostram que 70% dos municípios brasileiros possuíam até 20 mil habitantes, 25% possuíam entre 20 mil e 100 mil habitantes, e apenas 5%, ou 283, possuíam mais de 100 mil habitantes. No entanto, nesse último grupo vivem 54,7% (104 milhões), no grupo intermediário, vivem 28,1% (53,6 milhões) e no primeiro grupo, dos municípios menores, vivem 17,1% (32 milhões) da população brasileira. Trata-se de uma urbanização concentrada, sobretudo, em áreas metropolitanas.

Com a aprovação em 2015 do Estatuto da Metrópole, agregou-se a esse conjunto de planos, e como “elemento de amarração” dos planos diretores, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que deve ser elaborado até o início de 2018 de forma participativa e interfederativa pelos estados e municípios integrantes de cada uma das regiões metropolitanas no Brasil⁵.

Trata-se de um plano territorial que traz o desafio de um planejamento articulado, focado em “funções públicas de interesse comum” previamente definidas, para além dos limites políticos e administrativos de um só município. Neste momento, portanto, o

⁵ O PDUI, quando aprovado, ensinará a adequação dos planos diretores dos municípios envolvidos.

DIVERSOS ESTUDOS, ASSIM COMO A PERCEPÇÃO COTIDIANA DOS ATORES ENVOLVIDOS COM O TEMA, INDICAM QUE A ARTICULAÇÃO E A INTEGRAÇÃO TERRITORIAL DAS POLÍTICAS SÃO A CHAVE PARA UM SALTO QUALITATIVO EM MATÉRIA DE POLÍTICA URBANA

suplentes), siendo 49 de la sociedad civil y 37 de los poderes públicos federal, de los estados y municipal, con mandato de dos años, elegidos a cada ciclo de conferencia de las ciudades.

Organizados en una estrategia (*top-down-top*), los ciclos de las conferencias comienzan con la propuesta de un tema por parte del Consejo Nacional de las Ciudades, que luego se trabaja en las Conferencias Municipales de las Ciudades, en las Conferencias Estadales de las Ciudades y, finalmente, en la Conferencia Nacional de las Ciudades. El primer ciclo de conferencias comenzó en 2003 y en este momento se encuentra en proceso la 6ª Conferencia de las Ciudades, que tiene como tema “La Función Social de la Ciudad y de la Propiedad” y como lema “Ciudades Inclusivas, Participativas y Socialmente Justas”.

En este ciclo se destaca el esfuerzo que se realiza, incluso en los documentos preparatorios, de superar el abordaje sectorial de las políticas urbanas, subrayando el proyecto colectivo de ciudad (“la ciudad que queremos”), bajo el principio de la función social, o del equilibrio entre los intereses comunes y los intereses privados.

4. Capacitación de los agentes operadores

La capacitación de los agentes operadores tuvo como objetivo apoyar la implantación de las políticas públicas a cargo del Ministerio de las Ciudades, combinando acciones de difusión, sensibilización, información y formación, buscando disminuir el desfase técnico e institucional identificado de los responsables por la elaboración e implantación de los planes, programas y acciones a nivel local, así como de los actores comprometidos en el proceso de participación y control social.

Es importante decir que, además de la baja capacidad técnica e institucional de parte de los municipios brasileños, la propia reconfiguración de las políticas, la edición de nuevos marcos normativos y la creación de nuevos programas exigieron una estrategia permanente de perfeccionamiento de gestores, de técnicos y de miembros de la sociedad civil, que resultaron en la creación del Programa Nacional de Capacitación de las Ciudades (PNCC), que actualmente cuenta con el apoyo de una plataforma de enseñanza a distancia denominada “Capacidades”.

La estrategia de capacitación del Ministerio de las Ciudades ayudó en especial a sensibilizar y a movilizar a los agentes envueltos en las políticas públicas; sin embargo, existe el reconocimiento de la necesidad de fortalecer los mecanismos ya adoptados para mejorar la capacidad de realización de las acciones a nivel local. Es importante destacar aquí que, en la estructura federativa brasileña, la capacidad institucional de los municipios, entes responsables por la planificación, ejecución y gestión de la política urbana, es indispensable para mejorar la eficacia y la efectividad de las inversiones públicas y, de esa forma, la calidad de vida en las ciudades.

5. Traspaso de recursos federales

Finalmente, el traspaso de recursos tuvo como objetivo apoyar de forma directa a los agentes competentes para la implementación de servicios, proyectos y obras seleccionadas en procesos públicos de acuerdo con las directrices de cada una de las políticas, en consonancia con criterios específicos relacionados a la demanda existente en cada área temática.

En la mayoría de los casos, los agentes eran entes federados, especialmente municipios, con excepción de políticas con interfaz más directa de los estados, como es el caso de la política de saneamiento básico, por ejemplo, o en los casos en que los estados tenían mayores condiciones de responder al problema planteado, incluso en razón de la baja capacidad institucional de muchos municipios brasileños.

Operado desde otra lógica y en diversas modalidades, en el caso del Programa Mi Casa Mi Vida el agente principal fue el sector productivo y, en el MCMV Rural y en el MCMV Entidades, movimientos rurales y urbanos organizados, respectivamente.

De forma general, la transferencia de recursos se realizó por medio de contratos firmados entre el Gobierno Federal y los agentes beneficiarios de las transferencias, con la participación de bancos públicos federales, en particular de la Caixa Econômica Federal, responsable legal del Gobierno Federal desde las

under the principle of the city’s social function, or balance between common and private interests.

4. Training of operating agents

The goal of training operating agents is to support the implementation of public policies under the Ministry of Cities, combining actions to publicize, raise awareness, provide information and education, so as to try and bridge the technical and institutional gap detected, by training the agents responsible for framing and implementing plans, programs and actions at the local level, as well as other stakeholders engaged in the process of citizen participation and control.

It is important to note that, besides the low technical and institutional capacity of some Brazilian municipalities, recent policy changes, new legal frameworks and the establishment of new programs have required a permanent training strategy for managers, technicians and members of the civil society, which has led to the creation of the National City Training Program (PNCC), currently supported by an e-learning platform named “Capacidades”.

The Ministry of Cities training strategy helped mobilize and raise awareness among the agents involved in public policies; however, there is a recognized need for strengthening already existing mechanisms, in order to improve the capacity to execute actions at the local level. Here, it is important to emphasize that, in the Brazilian federative structure, the institutional capacity of municipalities, which are responsible for urban policy planning, execution and management, is a key factor to improve the efficacy and effectiveness of public investments and thus, the quality of life in Brazilian cities.

5. Transfer of federal funds

Finally, the transfer of federal funds aims to provide direct support to the agents in charge of implementing services, projects and construction work selected in public processes, in compliance with each policy guidelines, and in line with specific criteria related to the existing demand in each thematic area.

In most cases, these agents have been federated units, especially municipalities, except for the policies that have a more direct interface with state governments, as is the case of basic sanitation policies, for example, or the case of states that have greater capacity to respond to the problems, and this was necessary also due to the low institutional capacity of many Brazilian municipalities.

Because of its different logics and diverse modes of operation, in the case of Minha Casa Minha Vida program, the main agent has been the productive sector; and in the case of Rural MCMV and Organizations MCMV, the main agents have been organized rural and urban social movements, respectively.

In general, the transfer of federal funds took the form of agreements, signed between the federal government and beneficiary agents, with the participation of State-owned banks, particularly Caixa Econômica Federal, legal representative of the federal government, responsible for signing the agreements all the way to monitoring the contracted services, projects and construction works⁶.

This operational format was adopted, among other reasons, because of the capillary presence of these financial institutions, capable to address the country’s dimensions and diversity. The transfers of federal funds are non-refundable in the case of the General Union Budget (OGU), or subsidized long-term loans in the cases of the Workers’ Compensation Fund (FGTS), compulsory savings by Brazilian formal workers, and the National Economic and Social Development Bank (BNDES).

Especially as of 2007, after the adoption of a national strategy to make heavy investments in infrastructure, materialized in the Growth Acceleration Program (PAC), sectoral urban policies gained access to large funding amounts.

⁶ In the case of Minha Casa Minha Vida Program, there was also a mode of operation through private banks in the Financial Housing System (SFH), designed for municipalities whose population is fewer than 50,000 inhabitants.

País vive um excelente laboratório no tema da articulação de políticas urbanas, tanto territorial como interfederativa, que poderá em alguma medida contribuir para a superação desse desafio.

4. Participação e controle social

A participação e o controle social, de sua parte, foram internalizados em cada uma das políticas públicas como expressão da “gestão democrática das cidades”, um dos pilares do Estatuto da Cidade. Muitas delas previram em seus marcos normativos ou recomendaram a estruturação de conselhos temáticos, nos três níveis de governo – municípios, estados e União.

Na política urbana, entendida de forma geral como a reunião de todas as políticas setoriais urbanas, com a componente macro do planejamento territorial consubstanciado no plano diretor, destaca-se a estruturação do Conselho das Cidades (Conselho Nacional das Cidades – ConCidades; conselhos estaduais e conselhos municipais das Cidades), bem como os ciclos de Conferências das Cidades, por meio dos quais se organiza a discussão de temas urbanos.

O Conselho Nacional das Cidades foi instituído em 2004 e conta com quatro comitês técnicos: habitação; saneamento; mobilidade e transporte urbano; e planejamento e gestão do solo urbano. Possui 86 membros titulares (e respectivos suplentes), representantes de 86 titulares (e respectivos suplentes), sendo 49 da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal, com mandato de dois anos, eleito a cada ciclo de conferências das Cidades.

Organizados numa estratégia (*top-down-top*), os ciclos de conferências começam com a proposição de um tema pelo Conselho Nacional das Cidades, que é então trabalhado nas conferências municipais das Cidades, nas conferências estaduais das Cidades e, finalmente, na Conferência Nacional das Cidades. O primeiro ciclo de conferências foi iniciado em 2003; neste momento, encontra-se em processo a 6ª Conferência das Cidades, que tem como tema “A Função Social da Cidade e da Propriedade” e como lema “Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas”.

Destaca-se, neste ciclo, o esforço que vem sendo feito, inclusive nos documentos preparatórios, de superar a abordagem setorial das políticas urbanas, colocando destaque no projeto coletivo de cidade (“a cidade que queremos”), sob o princípio da função social, ou do equilíbrio entre os interesses comuns e os interesses privados.

5. Capacitação dos agentes operadores

A capacitação dos agentes operadores teve como objetivo apoiar a implementação das políticas públicas a cargo do Ministério das Cidades, combinando ações de divulgação, sensibilização, informação e formação, buscando diminuir a identificada defasagem técnica e institucional dos responsáveis pela elaboração e implementação dos planos, programas e ações no nível local, bem como dos atores engajados no processo de participação e controle social.

É importante dizer que, além da baixa capacidade técnica e institucional de parte dos municípios brasileiros, a própria reconfiguração das políticas, a edição de novos marcos normativos e a criação de novos programas exigiram uma estratégia permanente de aperfeiçoamento de gestores, de técnicos e de membros da sociedade civil, que resultaram na criação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC), atualmente suportado por uma plataforma de ensino à distância denominada “Capacidades”.

A estratégia de capacitação do Ministério das Cidades ajudou sobretudo a sensibilizar e a mobilizar os agentes envolvidos com as políticas públicas. Há o reconhecimento, no entanto, da necessidade de fortalecer os mecanismos já adotados para melhorar a capacidade de execução das ações no nível local. É importante destacar aqui que, na estrutura federativa brasileira, a capacidade institucional dos municípios, entes responsáveis pelo planejamento, execução e gestão da política urbana, é

firmas de los contratos hasta el acompañamiento de los servicios, proyectos y obras contratados⁶.

Se adoptó esa forma de contratación, entre otras cosas, en razón de la capilaridad de esas instituciones financieras, capaz de hacer frente a las dimensiones y a la diversidad del país. Las transferencias ocurrieron a fondo perdido, el caso del Presupuesto General del Gobierno General (*Orçamento Geral da União*, OGU), o por la utilización de recursos onerosos subsidiados, de retribución a largo plazo, el caso del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS), ahorro obligatorio de los trabajadores brasileños formalmente contratados, y del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

En especial, a partir del año 2007, con la adopción de la estrategia nacional de realización de grandes inversiones en infraestructura, materializada en el Programa de Aceleración del Crecimiento (*Programa de Aceleração do Crescimento*, PAC), las políticas sectoriales urbanas pasaron a contar con gran volumen de recursos.

En el “Eje Social y Urbano” del PAC y bajo la competencia del Ministerio de las Ciudades, se incluyeron acciones en las áreas de vivienda, movilidad urbana, saneamiento y prevención en áreas de riesgo. Bajo la competencia de otros ministerios, se realizaron en el mismo Eje acciones en las áreas de recursos hídricos, provisión de equipos sociales (construcción de casas cuna, canchas deportivas, unidades básicas de salud, unidades de atención de urgencias médicas, centros de educación infantil, centros de artes y deportes unificados), el Programa Ciudades Históricas⁷ y el Programa Ciudades Digitales⁸.

En 2009, con la creación del Programa Mi Casa Mi Vida, el tema de la vivienda obtuvo protagonismo, con un expresivo aumento de inversiones que ayudaron a apalancar el sector productivo, principal agente del programa, y con eso a incrementar los niveles de empleo e ingresos en el país durante algunos años.

Las inversiones en el área de vivienda, realizadas en alianza con estados, municipios, entidades urbanas y rurales con el sector productivo privado, se estructuran en dos vertientes: la producción de unidades de viviendas nuevas en el Programa Mi Casa Mi Vida y la urbanización de asentamientos precarios, tipo de intervención que trata todas las dimensiones de la precariedad en el territorio (ambiental, urbanística, jurídica y social).

De acuerdo con el 2º Balance del Programa de Aceleración del Crecimiento (BRASIL/MPOG, 2016), que consolida las inversiones realizadas desde su edición hasta diciembre de 2015, se contrataron en el MCMV 4,16 millones de viviendas (incluyendo todas las modalidades), con inversiones de R\$ 287.800 mil millones. La misma fuente señala inversiones de R\$ 36.400 mil millones en 3.449 acciones del Programa de Urbanización de Asentamientos Precarios, en beneficio de 273 mil familias y 1710 municipios (BRASIL/MPOG, 2016: 54).

Las inversiones en el área de movilidad priorizan el transporte colectivo urbano, por medio de la “realización de proyectos que promuevan la integración física y tarifaria de transporte público colectivo, además de fomentar proyectos de capacidad grande y mediana”. Se contrataron 329 proyectos, por un monto de R\$ 143.000 mil millones, de los cuales 17 ya se encuentran en operación y 90, en ejecución (BRASIL/MPOG, 2016: 58).

Las inversiones en el área de saneamiento comprendieron acciones destinadas a mejorar el acceso a servicios de suministro de agua, colecta y tratamiento de aguas servidas y descarte de residuos sólidos. Se destinaron “R\$ 80.000 mil millones en intervenciones de alcantarillado, manejo de residuos sólidos urbanos y abastecimiento de agua, incluyendo estudios y proyectos, distribuidos en todos los estados brasileños” (BRASIL/MPOG, 2016: 65).

Las inversiones en el área de prevención de riesgos comprenden obras de

Led by the Ministry of Cities, PAC’s “Social and Urban Track” has included initiatives related to housing, urban mobility, sanitation and risk prevention in vulnerable areas. Under other State Ministries, actions were adopted in the same Track in relation to water resources, the provision of social amenities (construction of children daycare centers, sports facilities, basic healthcare units, first-aid clinics, children education schools, unified sports and arts centers), the Historical Cities Program⁷ and the Digital Cities Program⁸.

In 2009, after the establishment of Minha Casa Minha Vida Program, housing gained a leading role in Brazil, and larger investments started to flow in, which helped leverage the Program’s main agent, the productive sector, and that helped improve employment and income levels for a few years.

Housing investments have been made in partnership with states, municipalities, urban and rural organizations and the private productive sector, structured in two different lines: the construction of new housing units through Minha Casa Minha Vida Program and the urbanization of precarious settlements, which includes the treatment of all dimensions on the territory (environmental, urban, legal and social aspects).

According to the 2nd Growth Acceleration Program Balance Sheet (BRASIL/MPOG, 2016), which consolidated all investments made since its inception until December, 2015, 4.16 million housing units (including all types) were contracted by MCMV, for a total investment of R\$ 287.8 billion. The same source assessed a total investment of R\$ 36.4 billion in 3,449 initiatives by the Precarious Settlements Urbanization Program, which has benefited 273 thousand households and 1710 municipalities (BRASIL/MPOG, 2016: 54).

Investments in mobility have prioritized urban collective transportation, by means of “executing projects that can promote the physical and fare integration of collective public transportation, in addition to medium- and large-capacity transportation projects”. 329 projects have been contracted for R\$ 143 billion, of which 17 are already operational and 90 are currently in construction (BRASIL/MPOG, 2016: 58).

Investments in sanitation have funded actions to improve access to water supply, sewage collection and treatment, and final disposition of solid waste. These investments amounted to “R\$ 80 billion in interventions to improve sewage collection, urban solid waste management and water supply, including studies and projects in all Brazilian states” (BRASIL/MPOG, 2016: 65).

Investments in risk prevention amounted to “R\$ 19.8 billion in 601 projects” including drainage, flooding and landslide prevention works. (BRASIL/MPOG, 2016: 75).

This is an unprecedented level of investment in Brazilian cities, which, on one hand, has changed the face of many neighborhoods, and on the other hand, may, and actually must be potentialized, through better allocation of resources, so as to help overcome the historical opposition between sectoral logics and policy integration.

Final Considerations

After the City Statute was adopted in 2001, and the Ministry of Cities was established in 2003, Brazil has made undeniable progress in relation to urban policies. As we review the policies that have been structured, with their legal frameworks, programs and investments in concrete actions in the cities, we can clearly see the efforts and the legacy, which are now going through a new and necessary evaluation phase, so they can be improved.

There certainly are adjustments to be made at the federal level to improve the coordination and qualification of urban policy planning, execution and management, and also to provide more appropriate definitions to the profile of Brazilian municipalities. Master plans themselves also require

⁷ Oriented to the execution of integrated restoration interventions in historical districts and the conservation of Brazilian heritage.

⁸ Oriented to the provision of technological infrastructure to improve the delivery and management of public services in municipalities with fewer than 50,000 inhabitants.

indispensável para melhorar a eficácia e a efetividade dos investimentos públicos e, dessa forma, a qualidade de vida nas cidades.

6. Repasse de recursos federais

O repasse de recursos, por fim, teve como objetivo apoiar de forma direta os agentes competentes para a implementação de serviços, projetos e obras selecionadas em processos públicos de acordo com as diretrizes de cada uma das políticas, em consonância com critérios específicos relacionados à demanda existente em cada área temática.

Na maior parte dos casos, os agentes eram entes federados, sobretudo municípios, com exceção de políticas com interface mais direta dos estados, como é o caso da política de saneamento básico, por exemplo, ou nos casos em que os estados tinham maiores condições de responder ao problema colocado, inclusive em razão da baixa capacidade institucional de muitos municípios brasileiros.

Operado sob outra lógica e em diversas modalidades, no caso do Programa Minha Casa Minha Vida o agente principal foi o setor produtivo e, no MCMV Rural e no MCMV Entidades, movimentos organizados rurais e urbanos, respectivamente.

De forma geral, a transferência de recursos se deu por meio de contratos firmados entre a União e os agentes beneficiários das transferências, com a participação de bancos públicos federais, em particular da Caixa Econômica Federal, responsável legal da União desde as assinaturas dos contratos até o acompanhamento dos serviços, projetos e obras contratados⁶.

Essa forma de operação foi adotada, entre outras coisas, em razão da capilaridade dessas instituições financeiras, capaz de fazer frente às dimensões e à diversidade do País. As transferências ocorreram a fundo perdido, caso do Orçamento Geral da União (OGU), ou pela utilização de recursos onerosos subsidiados, de retribuição a longo prazo, caso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), poupança compulsória dos trabalhadores formais brasileiros e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Sobretudo a partir de 2007, com a adoção da estratégia nacional de realização de grandes investimentos em infraestrutura, materializada no Programa de Aceleração do Crecimento (PAC), as políticas setoriais urbanas passaram a contar com grande volume de recursos.

No “Eixo Social e Urbano” do PAC foram incluídas, sob a competência do Ministério das Cidades, ações nas áreas de habitação, mobilidade urbana, saneamento e prevenção em áreas de risco. Sob a competência de outros ministérios, foram realizadas no mesmo eixo ações nas áreas de recursos hídricos, provisão de equipamentos sociais (construção de creches, quadras, unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento, centros de educação infantil, centros de artes e esportes unificados), o Programa Ciudades Históricas⁷ e o Programa Ciudades Digitais⁸.

Em 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, o tema da habitação ganhou protagonismo, com um expressivo acréscimo de investimentos que ajudou a alavancar o setor produtivo, principal agente do programa, e com isso incrementar os níveis de emprego e renda no País durante alguns anos.

Os investimentos na área de habitação, realizados em parceria com estados, municípios, entidades urbanas e rurais e com o setor produtivo privado, estruturaram-se em duas vertentes: a produção de unidades habitacionais novas no Programa Minha Casa Minha Vida e a urbanização de assentamentos precários, tipo de intervenção que trata todas as dimensões da precariedade no território (ambiental, urbanística, jurídica e social).

⁶ Também no caso do Programa Minha Casa Minha Vida, havia uma modalidade de operação com bancos privados integrantes do Sistema Financeiro da Habitação: a modalidade foi desenhada para municípios com menos de 50 mil habitantes.

⁷ Destinado à realização de intervenções integradas de recuperação de áreas históricas e preservação do patrimônio brasileiro.

⁸ Orientado para dotar municípios de até 50 mil habitantes de infraestrutura tecnológica para melhorar a gestão e a prestação de serviços públicos.



A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo

Daniel Montandon

● español

La implantación del Estatuto de la Ciudad en escala local: la experiencia de São Paulo

● english

Local Application of the City Statute: the Sao Paulo experience

Introducción

La Constitución Federal de 1988 delegó al Plan Maestro la función de definir la estrategia de desarrollo y expansión urbana del Municipio. Esto significa que cada plan debe definir de forma propia cómo cada parte del territorio municipal cumple con su función social. A su vez, como vimos al comienzo de este libro, el Estatuto de la Ciudad presentó un conjunto de directrices e instrumentos para que los Municipios realizaran esta tarea y resulta evidente su carácter discrecional, puesto que ni la Constitución ni el Estatuto definieron un concepto absoluto y universal de función social de la propiedad, dejando que cada municipio definiera eso en su Plan Maestro, conforme el contexto territorial, cultural, económico, ambiental y social de cada ciudad. En ese cuadro, la forma como cada municipio instituyó su Plan Maestro dependió de la masa crítica institucional existente sobre planificación urbana, de la disposición política de los gobernantes y de los parlamentarios de transformar la lógica tradicional de urbanización (segregadora y elitista), de la movilización de la sociedad, de las disputas existentes sobre el territorio, de las fuerzas económicas que actúan en cada ciudad, entre diversas otras variables.

El Plan Maestro no es un instrumento nuevo, inaugurado por la Constitución Federal de 1988 o por el Estatuto de la Ciudad. Ya era elaborado por los Municipios en el transcurso del siglo XX, bajo diferentes matrices de planificación urbana, conforme el municipio y el período de su elaboración, algunos de ellos influenciados por referencias estadounidenses o europeas. Sin embargo, conforme Villaça (1999) y Feldman (2005), en la gran mayoría de los municipios brasileños, los planes maestros existieron en la teoría, mientras la zonificación existió en la práctica. Y la práctica de la zonificación ignoró la urbanización informal, sin reconocer a millones de personas que vivían al margen de las políticas públicas, en áreas impropias para la urbanización, con inseguridad de la propiedad y en condiciones insalubres. Así, mientras las ciudades brasileñas crecieron de forma intensa, principalmente en la segunda mitad del siglo XX¹, los Planes Maestros y la zonificación no consiguieron integrar de forma digna a los pobres en las ciudades, garantizando sus derechos sociales constitucionales. Ante esa realidad, el Estatuto de la Ciudad propuso una nueva agenda urbana y un nuevo modelo de Plan Maestro, que busca enfrentar el problema de la desigualdad social e interferir en las lógicas de producción y transformación de las ciudades para garantizarle a todos el acceso a los beneficios de la urbanización, tales como el transporte, la vivienda, el saneamiento y el ocio, en especial a los más pobres y grupos sociales vulnerables. Para tanto, el Plan Maestro post-Estatuto de la Ciudad debe prever instrumentos que busquen

¹ Ver la introducción de este libro.

Introduction

The 1988 Federal Constitution delegated to the master plan the task to define the strategy for urban development and expansion in the municipality. This means that every plan must define in its own way how every part of the municipal territory fulfills its social role. In turn, as we saw in the beginning of this book, the City Statute provided a set of guidelines and instruments for municipalities to fulfill this task, and its character is evidently discretionary, because neither the Constitution nor the Statute defined an absolute and universal concept of the social function of property, and thus each municipality has the task to define it in their master plan, according to the territorial, cultural, economic, environmental and social context of each city. Therefore, the way in which municipalities developed their master plans relied on the existing institutional critical mass about urban planning, on the political will of public administrators and city council members to transform the traditional (segregating and elitist) urbanization logic, on the mobilization of society, on existing disputes about the territory, on economic forces at work in each city, among a number of other variables.

The master plan is not a new instrument brought to life by the 1988 Federal Constitution or by the City Statute. It had already been used by municipalities in the 20th century under different urban planning matrices, depending on the municipality and on its drafting period, some of them being influenced by North American or European benchmarks. However, according to Villaça (1999) and Feldman (2005), in most Brazilian municipalities, master plans existed in theory, while zoning existed in practice. The zoning that existed ignored informal urbanization, overlooking millions of people untouched by public policies, living in areas unsuitable for urbanization, in unhealthy conditions and without secure land tenure. And so, while Brazilian cities grew intensely, particularly in the second half of the 20th century¹, master plans and zoning did not live up to the task of including the urban poor in the cities in a dignified way and ensuring their constitutional social rights. Faced with this reality, the City Statute put forward a new urban agenda and a new master plan model, which seeks to confront the problem of social inequality and interfere in city production and transformation logics to ensure that all can have access to urbanization benefits, such as transportation, housing, sanitation and leisure, in particular the poorest and most vulnerable social groups. For such, the master plan after the City Statute should prescribe instruments seeking to cope with these problems, primarily regulating the way in which property is used in favor of the greater common good.

Research conducted by the Ministry of Cities and the Institute of Urban

¹ See the introduction of this book.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 delegou ao plano diretor a função de definir a estratégia de desenvolvimento e expansão urbana do município. Isto significa que cada plano deve definir de forma própria como cada porção do território municipal cumpre com a sua função social. Por sua vez, como vimos no início deste livro, o Estatuto da Cidade trouxe um conjunto de diretrizes e instrumentos para os municípios realizarem esta tarefa e fica evidente seu caráter discricionário, uma vez que nem a Constituição nem o Estatuto definiram um conceito absoluto e universal de função social da propriedade, deixando para que cada município definisse isso em seu plano diretor, conforme o contexto territorial, cultural, econômico, ambiental e social de cada cidade. Nesse quadro, a forma como cada município instituiu seu plano diretor dependeu da massa crítica institucional existente sobre planejamento urbano, da disposição política dos governantes e dos parlamentares em transformar a lógica tradicional de urbanização (segregadora e elitista), da mobilização da sociedade, das disputas existentes sobre o território, das forças econômicas atuantes em cada cidade, dentre diversas outras variáveis.

Plano diretor não é um instrumento novo que foi inaugurado pela Constituição Federal de 1988 ou pelo Estatuto da Cidade. Planos diretores já vinham sendo elaborados pelos municípios ao longo do século XX, sob diferentes matrizes de planejamento urbano, conforme o município e o período de sua elaboração, sendo alguns deles influenciados por referências norte-americanas ou europeias. Contudo, conforme Villaça (1999) e Feldman (2005), na grande maioria dos municípios brasileiros, os planos diretores existiram na teoria, enquanto o zoneamento existiu na prática. O zoneamento que foi praticado ignorou a urbanização informal, sem reconhecer milhões de pessoas vivendo às margens das políticas públicas, em áreas impróprias à urbanização, com insegurança da posse e em condições insalubres. Assim, enquanto as cidades brasileiras cresceram de forma intensa principalmente na segunda metade do século XX¹, os planos diretores e o zoneamento não deram conta de integrar os pobres nas cidades de forma digna, garantindo seus direitos sociais constitucionais. Diante dessa realidade, o Estatuto da Cidade propôs uma Nova Agenda Urbana e um novo modelo de plano diretor, que busca enfrentar o problema da desigualdade social e interferir nas lógicas de produção e transformação das cidades para garantir a todos acesso aos benefícios da urbanização, como transporte, habitação, saneamento e lazer, em especial aos mais pobres e grupos sociais vulneráveis. Para

¹ Ver a Introdução deste livro.

enfrentar esos problemas, principalmente la regulación de la forma como se utiliza la propiedad en pro de un beneficio colectivo mayor.

Una investigación realizada por el Ministerio de las Ciudades y por el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional (IPPUR, por sus siglas en portugués) de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) demuestra que pocos municipios avanzaron en la implantación de ese nuevo Plan Maestro propuesto por el Estatuto de la Ciudad, habiendo, no obstante, experiencias relevantes en algunos Municipios (MONTANDON y SANTOS JÚNIOR, 2011). El presente trabajo busca presentar la experiencia del Municipio de São Paulo en la reglamentación y aplicación de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad como un caso referencial de ese nuevo modelo de Plan Maestro propuesto por el Estatuto.

Antes de avanzar en la descripción de la experiencia del Municipio de São Paulo, cabe una aclaración respecto al objeto de nuestro estudio. Podemos decir que la acción del Estado sobre lo urbano se da por medio de acciones programáticas, de regulación urbana y de gobernanza urbana. En el primer caso, podemos reconocer las acciones programáticas como siendo las acciones directas realizadas por la Municipalidad para promover mejoras en educación, salud, transporte, vivienda, cultura, deporte y medio ambiente. Por lo general, son las obras públicas las que requieren recursos públicos para su realización. En el segundo caso, la regulación urbana pasa por la institución de leyes, planes y proyectos que interfieren en la producción inmobiliaria de la ciudad por medio, por ejemplo, de la restricción de usos en determinados locales, del incentivo a otros usos en otros locales y por la definición de reglas sobre cómo debe crecer y transformarse la ciudad. Por fin, las acciones de gobernanza pasan por la forma como se toman las decisiones y por la manera por la cual se organiza la administración municipal para realizar acciones programáticas y la regulación urbana. En el presente trabajo pretendemos enfocarnos en la evaluación de la implantación del Estatuto de la Ciudad en el Municipio de São Paulo en lo que se refiere a la regulación urbana. Es decir, cómo el Plan Maestro y las demás leyes relacionadas hicieron viables determinados instrumentos del Estatuto de la Ciudad.

EL PLAN MAESTRO ESTRATÉGICO DE 2002

El Municipio de São Paulo aprobó el Plan Maestro Estratégico (PME) el 13 de septiembre de 2002, poco más de un año después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad. Con un territorio de 1.500km², una población de 10,4 millones de habitantes² y una tasa de crecimiento del 0,9% al año³, en este momento São Paulo tenía un marco legal de política urbana desfasado, con un Plan Maestro vigente elaborado en 1988 (y aprobado por término de plazo) y una ley de zonificación concebida en 1972 que había pasado por algunas revisiones, pero sin pasar por cambios profundos, aún con el advenimiento de la nueva Constitución Federal de 1988 y con el vertiginoso crecimiento vivido por el municipio a lo largo de las décadas de 1970, 1980 y 1990. Ese crecimiento combinó una fuerte presión por la ocupación de las áreas de preservación ambiental alrededor de los manantiales y una significativa valoración inmobiliaria de las áreas centrales y provistas de servicios urbanos, infraestructura y empleos. Si nos profundizamos en las dinámicas sociales, económicas y físico-territoriales habidas, podemos decir que era urgente la revisión del marco legal de la política urbana en el Municipio de São Paulo, aún más con la nueva agenda urbana propuesta por el Estatuto.

El PME instituyó un conjunto de instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad, tales como la Parcelación, Edificación y Utilización Obligatorios (PEUC, por sus siglas en portugués), el IPTU (Impuesto Predial y Territorial Urbano) Progresivo en el Tiempo, las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), la Otorga Onerosa del Derecho de Construir (OODC), las Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC), la Transferencia del Derecho de Construir (TDC), el Derecho de Preferencia, entre otros. Esos instrumentos fueron tratados en el PME y fueron reglamentados de forma complementaria en la Ley Municipal 13.885/04, que instituyó los Planes Regionales Estratégicos de las Sub-municipalidades y definió

and Regional Planning and Research (IPPUR) of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ) shows that few cities advanced in implementing this new master plan proposed by the City Statute, although there were some relevant experiences in some municipalities (MONTANDON and SANTOS JÚNIOR, 2011).The present paper aims at presenting the Sao Paulo city experience in regulating and applying City Statute instruments as a reference case of this new master plan model proposed by the Statute.

Before proceeding with the description of the Sao Paulo city experience, it is necessary to clarify the object of this study. It is fair to say that urban action executed by the government takes place through programmatic actions, urban regulation actions and urban governance actions. Firstly, one can recognize programmatic actions as those direct actions performed by the local government to promote improvements in education, healthcare, transportation, housing, culture, sports and the environment. These are generally public works which require public funds to be executed. Secondly, urban regulation takes place with the adoption of legislation, plans and projects which interfere in real estate production in the city through, for example, land use restrictions in some areas, incentives for other utilizations in other locations and the definition of rules related to how the city should grow and be transformed. Finally, governance actions take place by the way in which decisions are made and how the local administration is organized to execute programmatic actions and urban regulation. The purpose of the present paper is to focus on assessing the enforcement of the City Statute in the city of Sao Paulo as it relates to urban regulation. In other words, how the Sao Paulo city master plan and related legislation enabled certain instruments set forth by the City Statute.

THE 2002 STRATEGIC MASTER PLAN

The municipality of Sao Paulo approved its Strategic Master Plan (PDE) on September 13, 2002, a little over a year after the City Statute was approved. With a territory of 1,500km², a population of 10.4 million people and a growth rate of 0.9 percent a year³, at that time Sao Paulo had an outdated urban policy legal framework, with a master plan in force prepared in 1988 (and approved by statutory time limitation) and a zoning law conceived back in 1972. This zoning law had undergone a few revisions, but without relevant changes, even after the advent of the new 1988 Federal Constitution and considering that the municipality had witnessed dramatic growth along the 1970s, 1980s and 1990s. This growth combined strong pressure to occupy environmental conservation areas around water sources and significant real estate appreciation in centrally located areas and in those offering urban services, infrastructure and employment. Avoiding details on social, economic, physical and territorial dynamics, one can say that it was urgent to revisit the urban policy legal framework of Sao Paulo city, particularly in the light of the new urban agenda proposed by the City Statute.

The PDE established a set of instruments set forth in the City Statute such as Compulsory Parceling, Building and Utilization (PEUC); Progressive Property Tax Over Time; Special Zones of Social Interest (ZEIS); Onerous Building Right (OODC); Consortiated Urban Operations (OUC); Transfer of the Right to Build (TDC); Preemption Right; among others. These instruments were addressed in the PDE and found supplementary regulation in Municipal Law 13.885/04, which created Strategic Regional Plans of the Sub prefectures and defined rules for land parceling, use and occupation. Some of these instruments deserve to be highlighted in terms of their implementation and will be the focus of this study.

Special Zones of Social Interest

Although ZEIS are mentioned discreetly in the City Statute⁴ (paragraph

² According to IBGE 2000 Census.

³ Annual geometric growth rate, IBGE.

⁴ Later, Federal Law 11.977/09 conceived the ZEIS and Federal Law 12.608/12 established ZEIS as a qualification requirement of the master plan in the case of municipalities with great potential for natural disasters and in an urban expansion project, required for expanding the urban perimeter.

tanto, o plano diretor pós-Estatuto da Cidade deve prever instrumentos que busquem o enfrentamento desses problemas, principalmente a regulação da forma como a propriedade é utilizada em prol de um benefício coletivo maior.

Pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades e pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) demonstra que poucos municípios avançaram na implementação desse novo plano diretor proposto pelo Estatuto da Cidade, havendo, contudo, experiências relevantes em alguns municípios (MONTANDON; SANTOS JÚNIOR, 2011). O presente trabalho busca apresentar a experiência do Município de São Paulo na regulamentação e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade como um caso referencial desse novo modelo de plano diretor proposto pelo Estatuto.

Antes de avançarmos na descrição da experiência do Município de São Paulo, cabe um esclarecimento quanto ao objeto do nosso estudo. Podemos dizer que a ação do Estado sobre o urbano se dá por meio de ações programáticas, de regulação urbana e de governança urbana. No primeiro caso, podemos reconhecer as ações programáticas como sendo as ações diretas realizadas pela prefeitura para promover melhorias em educação, saúde, transporte, habitação, cultura, esporte e meio ambiente. São geralmente as obras públicas que requerem recursos públicos para sua execução. No segundo caso, a regulação urbana se dá pela instituição de leis, planos e projetos que interferem na produção imobiliária da cidade por meio, por exemplo, da restrição de usos em determinados locais, do incentivo a outros usos em outros locais e pela definição de regras de como a cidade deve crescer e se transformar. Por fim, as ações de governança se dão pela forma como as decisões são tomadas e da maneira pela qual a administração municipal se organiza para executar ações programáticas e a regulação urbana. No presente trabalho, pretende-se focar na avaliação da implementação do Estatuto da Cidade no Município de São Paulo no que se refere à regulação urbana. Isto é, como o plano diretor e demais leis relacionadas viabilizaram determinados instrumentos do Estatuto da Cidade.

2. O Plano Diretor Estratégico de 2002

O Município de São Paulo aprovou o Plano Diretor Estratégico (PDE) em 13 de setembro de 2002, pouco mais de um ano após a aprovação do Estatuto da Cidade. Com um território de 1.500 km², uma população de 10,4 milhões de habitantes² e uma taxa de crescimento de 0,9% ao ano³, naquele momento São Paulo tinha um marco legal da política urbana desfasado, com um plano diretor vigente elaborado em 1988 (e aprovado por decurso de prazo) e uma lei de zoneamento concebida em 1972, que tinha passado por algumas revisões, mas sem passar por mudanças profundas, mesmo com o advento da nova Constituição Federal de 1988 e mesmo o município tendo passado por um crescimento vertiginoso ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990. Esse crescimento combinou forte pressão pela ocupação das áreas de preservação ambiental ao redor dos mananciais e significativa valorização imobiliária das áreas centrais e providas de serviços urbanos, infraestrutura e empregos. Sem nos aprofundarmos nas dinâmicas sociais, econômicas e físico-territoriais ocorridas, podemos dizer que era urgente a revisão do marco legal da política urbana no Município de São Paulo, ainda mais com a nova agenda urbana proposta pelo Estatuto.

O PDE instituiu um conjunto de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, tais como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC); o IPTU progressivo no tempo; as zonas especiais de interesse social (ZEIS); a outorga onerosa do direito de construir (OODC); as operações urbanas consorciadas (OUC); a transferência do direito de construir (TDC); o direito de preempção; dentre outros. Esses instrumentos foram tratados no PDE e tiveram regulamentação complementar na lei municipal nº 13.885/04, que instituiu os

² Conforme Censo do IBGE de 2000.

³ Taxa de crescimento geométrico anual, IBGE.

PESQUISA REALIZADA PELO MINISTÉRIO DAS CIDADES E PELO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (IPPUR) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ) DEMONSTRA QUE POUCOS MUNICÍPIOS AVANÇARAM NA IMPLEMENTAÇÃO DESSE NOVO PLANO DIRETOR PROPOSTO PELO ESTATUTO DA CIDADE, HAVENDO, CONTUDO, EXPERIÊNCIAS RELEVANTES EM ALGUNS MUNICÍPIOS

las reglas de parcelación, uso y ocupación del suelo. De esos instrumentos, algunos de ellos se destacaron en su implantación y enfocaremos nuestros estudios en dichos instrumentos.

Zonas Especiales de Interés Social

Aunque las ZEIS aparecieron de forma discreta en el Estatuto de la Ciudad⁴ (línea “f”, del inciso V del art. 4º, apenas enumerada como uno de los instrumentos del Estatuto), terminaron convirtiéndose en un instrumento estratégico para la política de vivienda, pues al determinar el destino obligatorio de un porcentaje mínimo del área construida para Vivienda de Interés Social (VIS) dentro de sus perímetros, interfirieron en el proceso de producción inmobiliaria de la ciudad de dos maneras: en las áreas ocupadas por familias de bajos ingresos, posibilitaron la seguridad de la propiedad de esas familias, puesto que ninguna otra actividad podría instalarse allí sin resolver el problema de vivienda en alianza con el Poder Público Municipal y, en las áreas vacías, promovieron una reserva de suelo para producción de casas para la población de más bajos ingresos.

El PME de 2002 previó 4 tipos de ZEIS, diferenciadas conforme los objetivos en relación a la política de vivienda, al porcentaje mínimo obligatorio de producción de VIS, al solar mínimo para incidencia de ese porcentaje y al territorio de incidencia (ver figura 1). Las ZEIS 1 se caracterizan por la existencia de los asentamientos precarios (poblaciones pobres, conventillos y conjuntos de viviendas implantados) y son aquellas con mayor incidencia en el territorio, las ZEIS 2 presentan terrenos vacíos o subutilizados e inciden de forma relativamente dispersa en la ciudad, las ZEIS 3 inciden en áreas centrales con infraestructura, en situaciones de baldío o subutilización del uso del suelo, con ocurrencia puntual en el territorio y las ZEIS 4 son semejantes a las ZEIS 2, pero inciden en las áreas de los manantiales y de protección ambiental.

Otro aspecto importante a considerar es que la regularización de los asentamientos precarios requiere la flexibilización de las reglas de parcelación, uso y ocupación del suelo. Para tanto, las ZEIS 1 deben disponer de un plan de urbanización específico, que establezca reglas específicas conforme cada caso. Y además de la demarcación de las ZEIS, la Ley 13.885/04 previó que la construcción de VIS se rigiera por decreto, con la posibilidad, incluso, de permitir la construcción de VIS en prácticamente cualquier zona de la ciudad, con pocas excepciones. Tal decreto se dictó en 2004⁵ y luego se revisó en 2008, 2013, 2014 y 2016. Esa reglamentación específica y discrecional, sumada al advenimiento del Programa Mi Casa Mi Vida (*Minha Casa Minha Vida*) en el ámbito federal, terminó facilitando la producción de VIS en la ciudad, no siendo necesario promover la construcción de VIS exclusivamente en las ZEIS⁶. Podemos reconocer la eficacia de las ZEIS en reservar áreas para construcción de VIS (aunque no haya ocurrido la construcción en estas áreas y hayan ocurrido distorsiones puntuales en algunos proyectos) y para conferir la salvaguarda del derecho a la vivienda en los asentamientos precarios existentes (una vez que las ZEIS ayudan a conferir seguridad de la propiedad por la exigencia de construcción de VIS en estas áreas). En síntesis, las ZEIS avanzaron significativamente en el reconocimiento de la ciudad informal, atendiendo las directrices del Estatuto de la Ciudad en relación a la nueva concepción del Plan Maestro, aunque dependan de acciones programáticas para enfrentar el déficit habitacional por medio de la producción de VIS y de la urbanización de asentamientos precarios.

Otorga Onerosa del Derecho de Construir

La OODC deriva del Concepto de Suelo Creado introducido en la década de 1970 en Brasil (MONTANDON, 2009) y presupone que el derecho

“f”, of item V of Article 4, and are listed only as one of the instruments of the Statute), they ended up becoming a strategic housing policy instrument. By determining a compulsory utilization of a minimum percentage of built area for social housing (SH) in their perimeter, they interfered in the process of real estate production in the cities in two ways: in areas occupied by low-income households, they enabled secure land tenure for these families, since no other activity could take place there if the housing problem was not resolved in partnership with the local government; and, in vacant areas, ZEIS ended up promoting a land reserve for low-income housing production.

The 2002 PDE established four types of ZEIS, differentiated according to their housing policy objectives, minimum compulsory percentage reserved for social housing production, minimum lot to which this percentage would apply, and territory of incidence (see figure 1). Zeis 1 are characterized by the existence of precarious settlements (slums, tenement houses and squatter settlements) and have the highest incidence in the territory; ZEIS 2 are vacant or underutilized plots of land and are relatively scattered around the city; ZEIS 3 correspond to centrally located areas with infrastructure, with land use that is idle or underutilized, and occurring occasionally in the territory; and ZEIS 4 are similar to ZEIS 2, but relate to water source and environmental protection areas. Another important aspect to be considered is that precarious settlement regularization requires more flexible rules for land parceling, use and occupation. To that end, ZEIS 1 must have a specific urbanization plan establishing specific rules on a case by case basis. In addition to ZEIS demarcation, Law 13.885/04 set forth that social housing production must be ruled by decree, also allowing social housing production in practically all zones of the city, with only a few exceptions. Such decree was published in 2004⁵ and was later revised in 2008, 2013, 2014 and 2016. This specific and discretionary regulation, coupled with the emergence of federal program Minha Casa Minha Vida (MCMV), ended up facilitating social housing production in the city, so that it was not necessary to promote social housing production exclusively in the ZEIS⁶. We can acknowledge the efficacy of ZEIS in reserving areas for social housing (even if production never actually materialized in these areas and if occasional distortions occurred in some developments) and in granting protection of the right to housing in existing precarious settlements (since ZEIS help grant secure land tenure given the requirement to produce social housing in these areas). In a nutshell, ZEIS advanced significantly in terms of recognizing the informal city, enforcing the guidelines of the City Statute related to a new master plan design. But they rely on programmatic actions to cope with the housing backlog through social housing production and precarious settlement upgrading.

Onerous Building Right

Onerous Building Right (OODC) derives from the concept of *solo criado* (created land) introduced in the 1970s in Brazil (MONTANDON, 2009) and presupposes that the right to build over and above the established floor area coefficient should be granted upon compensation paid by developer or owner (a financial counterpart, as set forth in the City Statute). The principle of *Solo Criado* was experienced in the city of Sao Paulo by Interlinked Operations (1985)⁷ and later by Urban Operations (1995)⁸, leading to knowledge creation and lessons learned which enabled the local government to take ownership to this concept.

The Statute conceived OODC and defined guidelines and conditions for its application, and onerous building right can be seen as an instrument which returns to society the effect of property appreciation derived from urban regulation (since higher floor area coefficients lead to land price appreciation without owners having made any effort in that direction).

5 Decree 44.667, of April 26, 2004.

6 Considering that the purpose of this paper is not to analyze how social housing production occurred after the City Statute in the municipality of Sao Paulo, we did not systematically detail data on the production of social housing units.

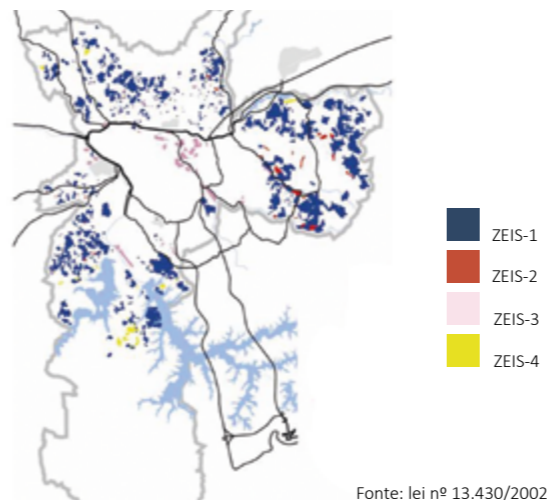
7 See AZEVEDO NETTO (1994) and WILDERODE (1994).

8 Faria Lima and Água Branca in 1995 and Centro in 1997. Later, Consortiated Urban Operations were approved, already under the aegis of the City Statute.

Figura 1

Zonas Especiais de Interesse Social – ZEISs

- Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS)
- Special Zones of Social Interest (ZEIS)

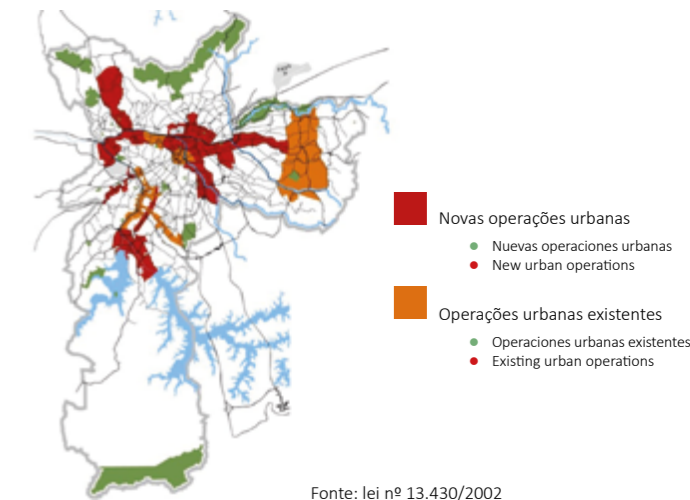


Fonte: lei nº 13.430/2002

Figura 2

Operações Urbanas no PME

- Operaciones Urbanas en el PME
- Urban Operations in the PME



Fonte: lei nº 13.430/2002

planos regionais estratégicos das subprefeituras e definiu as regras de parcelamento, uso e ocupação do solo. Desses instrumentos, alguns tiveram destaque na sua implementação e neles será focado este estudo.

2.1 Zonas Especiais de Interesse Social

Embora as ZEISs apareçam de forma discreta no Estatuto da Cidade⁴ (alínea “f”, do inciso V do art. 4º, apenas listada como um dos instrumentos do Estatuto), acabaram se tornando um instrumento estratégico para a política habitacional, pois ao determinarem a obrigatória destinação de um percentual mínimo da área construída para Habitação de Interesse Social (HIS) dentro dos seus perímetros, acabaram interferindo no processo de produção imobiliária da cidade de duas maneiras: nas áreas ocupadas por famílias de baixa renda, posibilitaram a segurança da posse dessas famílias, uma vez que nenhuma outra atividade poderia ali se instalar sem resolver o problema habitacional em parceria com o poder público municipal; e, nas áreas vazias, acabaram promovendo reserva fundiária para produção de moradias para a população de mais baixa renda.

O PME de 2002 previu quatro tipos de ZEISs, diferenciadas conforme os objetivos em relação à política habitacional, ao percentual mínimo obrigatório de produção de HIS, ao lote mínimo para incidência desse percentual e ao território de incidência (ver Figura 1). As ZEISs 1 se caracterizam pela existência dos assentamentos precários (favelas, cortiços e conjuntos habitacionais implantados) e são aquelas com maior incidência no território; as ZEISs 2 apresentam terrenos vazios ou subutilizados e incidem de forma relativamente dispersa na cidade; as ZEISs 3 incidem em áreas centrais com infraestrutura, em situações de ociosidade ou subutilização do uso do solo, com ocorrência pontual no território; e as ZEISs 4 são semelhantes às ZEISs 2, mas incidem nas áreas dos mananciais e de proteção ambiental.

Outro aspecto importante de ser considerado é que a regularização dos

4 Posteriormente a lei federal nº 11.977/2009 conceituou as ZEISs e a lei federal nº 12.608/2012 previu as ZEIS como requisito de qualificação do plano diretor no caso de municípios com grande potencial de ocorrência de desastres naturais e no projeto de expansão urbana, exigido para expansão do perímetro urbano.

de construir practicado por sobre el coeficiente de aprovechamiento básico debe concederse mediante una compensación pagada por el emprendedor o propietario (contrapartida financiera, conforme previsto por el Estatuto de la Ciudad). El principio del Suelo Creado se experimentó en el Municipio de São Paulo por las Operaciones Interconectadas (1985)⁷ y posteriormente por las Operaciones Urbanas (1995)⁸, generando un conocimiento y aprendizaje que permitieron la apropiación del concepto por la administración municipal.

El Estatuto conceptualizó la OODC y definió las directrices y condiciones para su aplicación, siendo que podemos reconocer la otorga onerosa como un instrumento que revierte a la colectividad el efecto de la valoración inmobiliaria generada por la regulación urbana (una vez que los mayores coeficientes de aprovechamiento tienen repercusión en la valoración de los terrenos sin que los propietarios hayan hecho ningún esfuerzo para esa valoración).

El PME de 2002 y la ley de zonificación de 2004 definieron la fórmula de cálculo de la contrapartida financiera, el coeficiente de aprovechamiento básico y máximo de cada zona (siendo que la otorga incide sobre el potencial constructivo adicional, proveniente de la diferencia entre lo básico y lo máximo), los casos de exención del pago de contrapartida financiera (VIS, por ejemplo) y las existencias de potencial constructivo adicional por distritos y por usos residenciales y no residenciales. Corresponde aquí una aclaración sobre las existencias: el Estatuto de la Ciudad prevé la necesidad de que se definan límites máximos para la concesión del potencial constructivo adicional, una vez que ese potencial debe condicionarse a la oferta de infraestructura compatible con la densificación esperada. El PME definió dos mecanismos para establecer el límite máximo: el coeficiente de aprovechamiento máximo, que controla la densidad en el solar y las existencias de potencial constructivo adicional que controlan la densidad en la región.

Aunque el Suelo Creado presupusiera el coeficiente de aprovechamiento básico igual a 1 en toda la zona urbana, en el PME de 2002 ese coeficiente de aprovechamiento básico varió de 1 a 2 conforme dos reglas: por el establecimiento de valores absolutos en determinadas zonas y por la posibilidad de que el coeficiente básico fuera aumentado en hasta 1 (llegando a 2) en los usos residenciales, siempre y cuando mediante reducción de la tasa de ocupación (la denominada regla de Adiron). Esa posibilidad de aumento del coeficiente básico generó una distorsión del instrumento de la otorga, una vez que redujo el potencial constructivo adicional operado en gran parte de la Ciudad (conforme datos de la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano – SMDU, la otorga onerosa inició en apenas el 12,5% del total de los proyectos inmobiliarios realizados en el período de vigor del PME).

Finalmente, el PME instituyó el Fondo Municipal de Desarrollo Urbano (FUNDURB), haciendo con que todos los recursos obtenidos con la OODC se destinaran a este fondo.

Entre el inicio de la vigencia del PME de 2002 y el año 2014, el valor recaudado con las contrapartidas financieras de la OODC llegó a R\$ 1.700 millones en valores nominales⁹, correspondiente al consumo de 5,2 millones de metros cuadrados de las existencias de potencial constructivo adicional residencial y no residencial (NOBRE, 2014). Eso significa que en lugar de que esa valoración permanezca con los propietarios de los terrenos o emprendedores inmobiliarios, se revierta a la ciudad en mejoras urbanas, demostrando la eficacia del instrumento para revertir a la colectividad el efecto de esa valoración inmobiliaria generada por acciones públicas y colectivas, atendiendo a las directrices del Estatuto de la Ciudad en relación a la nueva concepción de Plan Maestro.

Operaciones Urbanas Consorciadas

Como se citó anteriormente, las operaciones urbanas se instituyeron en el Municipio de São Paulo en 1993 con la aprobación de la Operación Urbana Anhangabaú y posteriormente con las Operaciones Urbanas Faria Lima

The 2002 PDE and the 2004 zoning law defined: a formula to calculate the financial counterpart, the basic floor area coefficient and maximum coefficient for every zone (considering that onerous building right is levied on the additional building potential, resulting from the difference between basic and maximum coefficients); cases when financial counterpart payments are waived (social housing, for instance); and stocks of additional building potential by district and by use – residential or non-residential. Here a clarification is needed about stocks: the City Statute establishes the need to define maximum limits for additional building potential, because this potential must be conditioned to the supply of infrastructure compatible with the expected densification. The PDE defined two mechanisms to establish the maximum limit: maximum floor area coefficient, which controls density in the plot of land; and additional building potential stock, which controls density in the region.

Although the notion of *solo criado* presupposes a basic floor area coefficient of 1 throughout the urban zone, in the 2002 PDE the basic floor area coefficient ranged from 1 to 2 according to two rules: the establishment of absolute values in certain zones and the possibility to increase the basic floor area coefficient by up to 1 (reaching 2) for residential uses, providing the occupation rate is reduced (the so called Adiron rule). This possibility to increase the basic floor area coefficient led to a distortion of the onerous building right instrument, since it reduced the additional building potential in most of the city (according to data from the Municipal Secretariat for Urban Development – SMDU, onerous building right was applied in only 12.5 percent of total real estate developments while the PDE was in force).

Finally, the PDE created the Municipal Urban Development Fund (FUNDURB), and all proceeds from OODC flowed to this fund.

Between the 2002 PDE entering into force and the year of 2014, the proceeds received from financial counterparts for OODC reached R\$1.7 billion in nominal value⁹, corresponding to 5,2 million square meters of residential and non residential additional building potential stock consumed (NOBRE, 2014). This means that, instead of property appreciation remaining in the hands of property owners or developers, it was returned to the city in the form of urban improvements, proving the efficacy of this instrument in returning to society the benefits of property appreciation derived from public and collective actions, thus meeting the guidelines of the City Statute in its new master plan design.

Consortiated Urban Operations

As previously mentioned, urban operations were created in the Municipality of Sao Paulo in 1993 with the approval of Urban Operation Anhangabaú and, later, with Urban Operations Faria Lima (1995), Água Branca (1995) and Centro (1997). Later, Consortiated Urban Operations were created following the design set forth in the City Statute, with Consortiated Urban Operations Água Espraiada (2001) and Rio Verde Jacu (2004), and the revision of operations Faria Lima (2004) and Água Branca (2013).

Urban operations are similar to onerous building right in that both instruments adopt the *solo criado* mechanism, but they differ in that consortiated urban operations can apply Certificates of Additional Building Potential (CEPACs), in that they are linked to an urban project and, particularly, in that financial counterparts must be applied in the territory of action of these urban operations (and not in the whole city, as is the case of onerous building right).

The 2002 PDE maintained laws specific to urban operations that existed before the PDE entered into force, but provided for regulation of a set of new urban operations, as a strategy to enable urban transformations contained in the PDE. The following consortiated urban operations were prescribed: Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu Pêssego and Tiquatira. The territorial insertion of these new operations was related to the floodplains of rivers Pinheiros, Tietê and Tamandateí occupied by old industrial districts, by large deactivated structures and limited by the city's beltways and extensive railway line. This was a territory

⁹ According to Municipal Secretariat of Urban Development (SMDU) data.

assentamentos precários requer a flexibilização das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo. Para tanto, as ZEISs 1 devem dispor de plano de urbanização específico, que estabeleça regras específicas conforme cada caso. E além da demarcação das ZEISs, a lei nº 13.885/2004 previu que a produção de HIS fosse regida por decreto, com possibilidade, inclusive, de permitir a produção de HIS em praticamente qualquer zona da cidade, com poucas exceções. Tal decreto foi editado em 2004⁵ e depois revisto em 2008, 2013, 2014 e 2016. Essa regulamentação específica e discricionária, somada ao advento do Programa Minha Casa Minha Vida no âmbito federal, acabou facilitando a produção de HIS na cidade, não sendo necessário promover a produção de HIS exclusivamente nas ZEISs⁶. Podemos reconhecer a eficácia das ZEISs em reservar áreas para produção de HIS (mesmo que não tenha ocorrido a produção nestas áreas e que tenham ocorrido distorções pontuais em alguns empreendimentos) e para conferir salvaguarda do direito à moradia nos assentamentos precários existentes (uma vez que as ZEISs ajudam a conferir segurança da posse pela exigência de produção de HIS nessas áreas). Em síntese, as ZEISs avançaram significativamente no reconhecimento da cidade informal, atendendo às diretrizes do Estatuto da Cidade em relação à nova concepção de plano diretor, embora dependam de ações programáticas para enfrentamento do déficit habitacional por meio da produção de HIS e da urbanização de assentamentos precários.

2.2 Outorga onerosa do direito de construir

A OODC deriva do conceito de *solo criado*, introduzido na década de 1970 no Brasil (MONTANDON, 2009), e pressupõe que o direito de construir praticado acima do coeficiente de aproveitamento básico deve ser concedido mediante compensação paga pelo empreendedor ou proprietário (contrapartida financeira, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade). O princípio do solo criado foi experimentado no Município de São Paulo pelas operações interligadas (1985)⁷ e posteriormente pelas operações urbanas (1995)⁸, gerando um conhecimento e aprendizado que permitiram a apropriação do conceito pela administração municipal.

O Estatuto conceituou a OODC e definiu diretrizes e condições para sua aplicação, sendo que podemos reconhecer a outorga onerosa como um instrumento que reverte à coletividade o efeito da valorização imobiliária gerada pela regulação urbana (uma vez que os maiores coeficientes de aproveitamento têm repercussão na valorização dos terrenos sem que os proprietários tenham feito esforço algum para essa valorização).

O PDE de 2002 e a Lei de Zoneamento de 2004 definiram a fórmula de cálculo da contrapartida financeira, o coeficiente de aproveitamento básico e máximo de cada zona (sendo que outorga incide sobre o potencial construtivo adicional, decorrente da diferença entre o básico e o máximo), os casos de isenção do pagamento de contrapartida financeira (HIS, por exemplo) e os estoques de potencial construtivo adicional por distritos e por usos residenciais e não residenciais. Aqui cabe um esclarecimento sobre os estoques: o Estatuto da Cidade prevê a necessidade de serem definidos limites máximos para a concessão do potencial construtivo adicional, uma vez que esse potencial deve ser condicionado à oferta de infraestrutura compatível com o adensamento esperado. O PDE definiu dois mecanismos para estabelecer o limite máximo: o coeficiente de aproveitamento máximo, que controla a densidade no lote e o estoque de potencial construtivo adicional que controla a densidade na região.

Embora o solo criado pressupusesse o coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 em toda a zona urbana, no PDE de 2002 esse coeficiente de aproveitamento básico variou

⁵ Decreto nº 44.667, de 26 de abril de 2004.

⁶ Tendo em vista que o propósito deste trabalho não é analisar como se deu a produção de HIS pós-Estatuto da Cidade no Município de São Paulo, não foram sistematizados esses dados de produção de unidades de HIS.

⁷ Ver AZEVEDO NETTO (1994) e WILDERODE (1994).

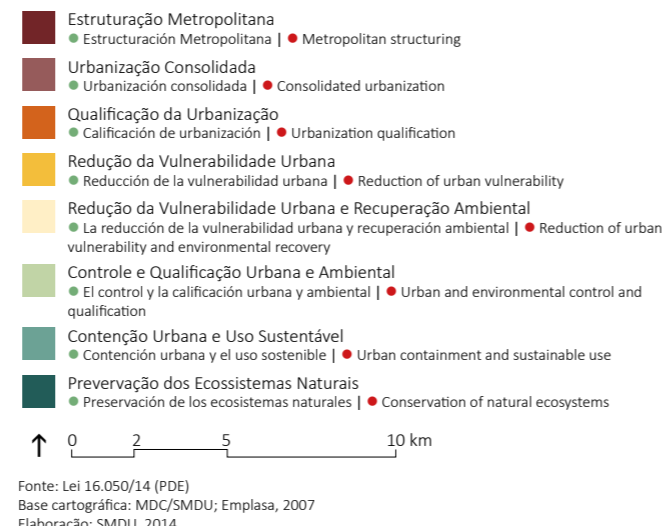
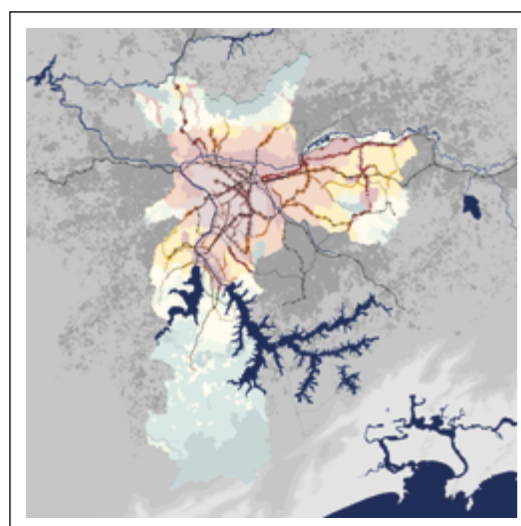
⁸ Faria Lima e Água Branca em 1995 e Centro em 1997. Posteriormente foram aprovadas as Operações Urbanas Consorciadas, já sob a égide do Estatuto da Cidade.

AS ZEISs AVANÇARAM SIGNIFICATIVAMENTE NO RECONHECIMENTO DA CIDADE INFORMAL, ATENDENDO ÀS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA CIDADE EM RELAÇÃO À NOVA CONCEPÇÃO DE PLANO DIRETOR, EMBORA DEPENDAM DE AÇÕES PROGRAMÁTICAS PARA ENFRENTAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL POR MEIO DA PRODUÇÃO DE HIS E DA URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Macroáreas e eixos

- Macro-áreas y ejes
- Macroareas and axes

Figura 3



(1995), Água Branca (1995) y Centro (1997). Posteriormente se instituyeron las Operaciones Urbanas Consorciadas en los moldes de la concepción establecida por el Estatuto de la Ciudad, como las Operaciones Urbanas Consorciadas Água Espraiada (2001) y Rio Verde Jacu (2004) y la revisión de las operaciones Faria Lima (2004) y Água Branca (2013).

Las operaciones urbanas son semejantes a la otorga onerosa en lo que se refiere al hecho de adoptar el mecanismo del Suelo Creado, pero se distinguen por el hecho de que las operaciones urbanas consorciadas pueden aplicar los Certificados de Potencial Constructivo Adicional (CEPAC), por el hecho de estar asociadas a un proyecto urbano y principalmente por el hecho de que las contrapartidas financieras se aplican obligatoriamente en el territorio de actuación de esas operaciones urbanas (y no en toda la ciudad, como ocurre con la otorga onerosa).

El PME de 2002 mantuvo las leyes específicas de operaciones urbanas instituidas antes de su vigencia y previó la reglamentación de un conjunto de nuevas operaciones urbanas como estrategia de viabilidad de transformaciones urbanas establecidas en el PME. Fueron previstas las operaciones urbanas consorciadas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu Pêssego y Tiquatira. La inserción territorial de esas nuevas operaciones estaba relacionada a las áreas de las vegas de los ríos Pinheiros, Tietê y Tamanduateí ocupadas por antiguos distritos industriales, por grandes equipos desactivados y estructuradas por las vías marginales y por el extenso eje ferroviario. Se trataba de un territorio en proceso de dinamización de la actividad inmobiliaria, particularmente para el uso residencial, enfocada en las áreas vacantes y en los barrios industriales tradicionales.

Las operaciones urbanas fueron duramente criticadas en algunos estudios, debido al hecho de concentrar recursos públicos y privados en un determinado territorio, siendo que ese mismo territorio terminó teniendo una intensa valoración inmobiliaria (MARICATO y FERREIRA 2002, FIX 2003 y CASTRO 2007). Las operaciones tuvieron un éxito financiero considerable durante la vigencia de las leyes específicas que las instituyeron, siendo que hasta finales de 2015 se recaudaron más de 5.300 millones de reais¹⁰. Es decir, ese monto se revirtió a la ciudad en determinados territorios, en lugar de permanecer con los propietarios de los terrenos o emprendedores inmobiliarios, aunque los beneficios de las mejoras urbanas promovidas no hayan sido ampliamente socializados en función de la concentración territorial en las áreas de incidencia a las operaciones urbanas.

10 Conforme datos de SMDU.

in the process of dynamic real estate activity, particularly for residential use, focused on vacant areas and traditional industrial neighborhoods.

Urban operations were heavily criticized in some studies due to the fact that they concentrated both public and private resources in a given territory, with this territory enjoying intense property appreciation (MARICATO and FERREIRA 2002, FIX 2003 and CASTRO 2007). These operations enjoyed considerable financial success while the specific laws that created them remained in force, and by the end of 2015, more than R\$ 5.3 billion had been raised¹⁰. In other words, the proceeds were returned to the city in certain territories, as opposed to remaining in the hands of land owners or real estate developers, although the benefits resulting from urban improvements were not broadly distributed due to territorial concentration in the areas where the urban operations were implemented.

Moreover, considering that no new urban operations were created while the 2002 PDE was in effect, it is fair to say that urban operations did not fulfill their role of promoting structuring urban transformations, as was their goal in the master plan.

THE 2014 STRATEGIC MASTER PLAN

The 2014 Strategic Master Plan (2014 PDE) was framed in the context of the 10-year 2002 PDE being time-barred, requiring revision, as set forth in the City Statute. Moreover, in 2007, there had been an attempt to revise the 2002 PDE, but this initiative was suspended in court given that the revision scope was greater than that foreseen by the plan itself, and because the local government had not fostered an appropriate participatory process. These factors, coupled with the fact that a new municipal administration had taken office and was willing to advance the new urban agenda proposed by the Statute, motivated the beginning of the 2002 PDE revision.

The 2002 PDE revision process, which culminated with the 2014 PDE, was highly participatory, having involved over 25 thousand participants and more than 10 thousand contributions in more than 100 public hearings¹¹. But not only numbers show the legitimacy and innovations of the plan. The elements which qualified the revision process and enabled advances in the plan, as will be described later, were: intense mobilization of social movements for low-income housing; the content of discussions, which put on the table discrepancies, conflicts and disputes at stake; strong technical and political engagement of local public authorities to advance in innovations and to strengthen the new

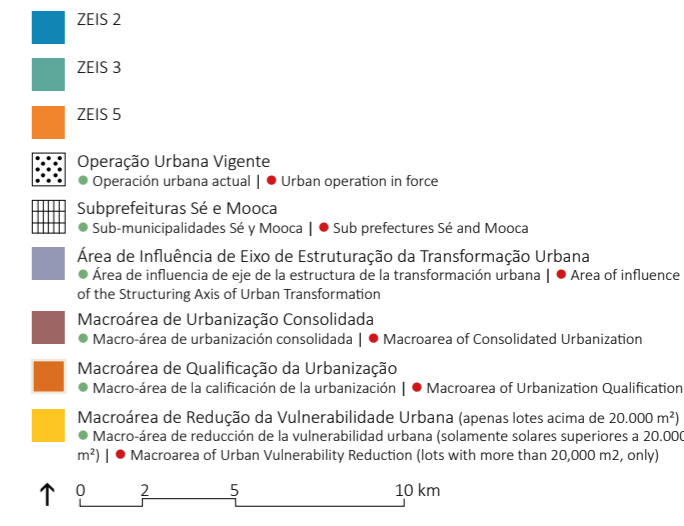
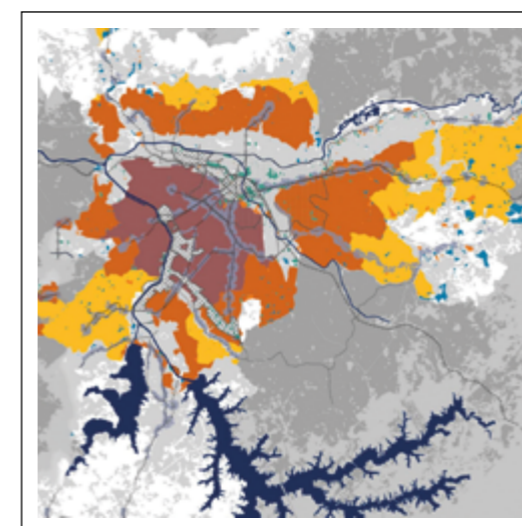
10 According to Municipal Secretariat of Urban Development (SMDU) data.

11 According to SMDU data in the portal: gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br

Áreas de incidência do PEUC

- Áreas de incidencia del PEUC
- PEUC incidence areas

Figura 4



de 1 a 2 conforme duas regras: pelo estabelecimento de valores absolutos em determinadas zonas e pela possibilidade do coeficiente básico ser majorado até 1 (chegando a 2) nos usos residenciais, desde que mediante redução da taxa de ocupação (a chamada regra de Adiron). Essa possibilidade de aumento do coeficiente básico gerou uma distorção do instrumento da outorga, uma vez que reduziu o potencial construtivo adicional operado em grande parte da cidade (conforme dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), a outorga onerosa incidiu em apenas 12,5% do total dos empreendimentos imobiliários realizados no período de vigência do PDE).

Por fim, o PDE instituiu o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), fazendo com que todos os recursos auferidos com a OODC fossem destinados para este fundo.

Entre o início da vigência do PDE de 2002 e o ano de 2014, o valor arrecadado com as contrapartidas financeiras da OODC chegou a R\$ 1,7 bilhões em valores nominais⁹, correspondente ao consumo de 5,2 milhões de metros quadrados do estoque de potencial construtivo adicional residencial e não residencial (NOBRE, 2014). Isso significa que, em vez dessa valorização ficar com os proprietários dos terrenos ou empreendedores imobiliários, ela foi revertida para a cidade em melhorias urbanas, demonstrando a eficácia do instrumento para reverter à coletividade o efeito da valorização imobiliária gerada por ações públicas e coletivas, atendendo às diretrizes do Estatuto da Cidade em relação à nova concepção de plano diretor.

2.3 Operações urbanas consorciadas

Como citado anteriormente, as operações urbanas foram instituídas no Município de São Paulo em 1993 com a aprovação da Operação Urbana Anhangabaú e posteriormente com as operações urbanas Faria Lima (1995), Água Branca (1995) e Centro (1997). Posteriormente foi instituída a operação urbana consorciada, nos moldes da concepção estabelecida pelo Estatuto da Cidade, como as operações urbanas consorciadas Água Espraiada (2001) e Rio Verde Jacu (2004) e a revisão das operações Faria Lima (2004) e Água Branca (2013).

As operações urbanas são semelhantes à outorga onerosa no que se refere ao fato de adotarem o mecanismo do solo criado, mas diferem pelo fato de as operações urbanas consorciadas poderem aplicar os Certificados de Potencial Constructivo Adicional (Cepac),

9 Conforme dados da SMDU.

Además, considerando que no se instituyó ninguna nueva operación urbana durante la vigencia del PME de 2002, se puede decir que las operaciones urbanas no cumplieron su función de proporcionar transformaciones urbanas estructuradoras previstas en el Plan Maestro.

EL PLAN MAESTRO ESTRATÉGICO DE 2014

El PME 2014 se elaboró en un contexto en que el plazo decenal de vigencia del PME 2002 había vencido, siendo necesaria su revisión conforme previsto en el Estatuto de la Ciudad. Además, el PME de 2002 sufrió una tentativa de revisión en 2007 que la Justicia suspendió debido a que el alcance de revisión fue superior a lo previsto por el propio plan y porque la Municipalidad no promovió el adecuado proceso participativo. Esos factores, sumados al comienzo de un nuevo gobierno en la esfera municipal dispuesto a avanzar en la nueva agenda urbana propuesta por el Estatuto, motivaron el comienzo de los trabajos de revisión del PME de 2002.

El proceso de revisión del PME 2002, que culminó en el PME 2014, fue ampliamente participativo, envolviendo a más de 25 mil participantes y más de 10 mil contribuciones en más de 100 audiencias públicas¹¹. Pero no son solamente los datos cuantitativos lo que demuestran la legitimidad y las innovaciones del plan: la intensa movilización de los movimientos sociales de vivienda popular, el tono de los debates, que puso sobre la mesa las divergencias, los conflictos y las disputas en juego, el fuerte compromiso técnico y político de la Municipalidad en avanzar en innovaciones y en el fortalecimiento de la nueva agenda urbana propuesta por el Estatuto, el fortalecimiento del Consejo Municipal de Política Urbana como principal instancia de representación de la sociedad en los temas de la política urbana, la existencia de una relatoría calificada y dispuesta también a asegurar la incorporación de los ideales e instrumentos del Estatuto en la etapa de tramitación en el legislativo, la institución de un portal en internet para proporcionar amplia transparencia de las informaciones sobre los trabajos y propuestas de revisión son elementos que calificaron el proceso de revisión e hicieron posibles los avances en el plan como se describirá más adelante.

El PME de 2014 estableció una estrategia de ordenación territorial estructurada en dos vertientes: las macro-áreas y los Ejes de Estructuración de la Transformación Urbana.

Las macro-áreas se organizan conforme los objetivos de la política urbana establecidos en el Plan Maestro y también de acuerdo con las diferencias urbanas, sociales y ambientales de los distintos territorios de la ciudad. Son grandes compartimentos que se diferencian entre sí en función del estándar de urbanización, de los niveles de consolidación de la urbanización, de los niveles de vulnerabilidad social, de los atributos ambientales, del potencial de transformación, entre otras variables. En la Figura 3 podemos observar esas macro-áreas en conjunto con los Ejes de Estructuración de la Transformación Urbana.

Desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo urbano y de las perspectivas de transformación, la Macro-área de Estructuración Metropolitana es la más relevante, pues es la única que puede reunir los instrumentos con mayor potencial de transformación, como las Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC) y Áreas de Intervención Urbana (AIU), que se instituirán por leyes específicas, cuya directriz del PME es que se establezcan en etapas hasta el año 2018.

Respecto a los Ejes de Estructuración de la Transformación Urbana, estos inciden en un área de influencia alrededor de estaciones de tren y metro y también a lo largo de vías con corredores de autobús. Se estableció que los coeficientes de aprovechamiento máximo fueran 4 y 2 para dentro y fuera de los Ejes de Estructuración de la Transformación Urbana, respectivamente, y que el coeficiente de aprovechamiento básico se fijaría en 1 en toda la ciudad. Además, el establecimiento del coeficiente básico igual a 1 para toda la ciudad fue uno de los avances más grandes del PME de 2014, haciendo con que la otorga onerosa se aproximara del concepto original del Suelo Creado de la década de 1970.

Esa concentración de las mayores densidades a lo largo de las líneas

urban agenda proposed by the Statute; strengthening of the Municipal Urban Policy Council as the primary instance representing society in themes related to urban policy; a qualified rapporteur, willing to ensure the inclusion of Statute ideals and instruments during proceedings at the City Council; and the creation of an internet portal to foster ample information transparency regarding revision works and proposals.

The 2014 PDE established a structured territory ordering strategy in two fronts: macro areas and Structuring Axes of Urban Transformation.

Macroareas are organized following urban policy objectives established in the master plan and also according to urban, social and environmental differences in different territories of the city. They are big compartments which differ from one another depending on their urbanization pattern, to what extent urbanization is consolidated, social vulnerability levels, environmental attributes, transformation potential, among other variables. Figure 3 shows these macroareas and the Structuring Axes of Urban Transformation.

From the standpoint of urban development strategy and transformation perspectives, the Metropolitan Structuring Macroarea is the most relevant, as it is the only one that can combine the instruments with highest transformation potential, such as Consortiated Urban Operations (OUC) and Urban Intervention Areas (AIU), to be created by new specific laws, which, according to PDE guidelines, have to be enacted in stages by 2018.

As for Structuring Axes of Urban Transformation, these apply to areas of influence around train and metro stations and along roads with dedicated bus lanes. The plan established maximum floor area coefficients of 4 and 2 within and beyond Structuring Axes of Urban Transformation, respectively, and a basic floor area coefficient of 1 all around the city. Indeed, setting a basic floor area coefficient of 1 all around the city was one of the major advances of the 2014 PDE, bringing onerous building right closer to the original concept of *solo criado* of the 1970s.

This concentration of higher densities along mid to high capacity public transport is one of the major assumptions of the master plan, which seeks to both optimize land use where public transportation infrastructure already exists and have more people living near train, metro and bus stations. The strategy is to organize city transformation prioritizing collective over individual transport, and this represents a turning point in urban planning in the city, since this measure will disrupt the territory organization logic which was based to date on a radio-concentric concept. With the new plan, it will move to a network concept.

And in order to qualify urban design stemming from stimulus to densification along the axes, the master plan defined a few parameters and mechanisms, such as public enjoyment (which aims to improve pedestrian circulation within the lot and boost the sidewalk as a public space); active façade (aiming to boost non-residential uses of the ground floor of buildings to foster better interaction between public and private spaces and contribute to a more dynamic use of sidewalks as a public space); and sidewalk widening (aiming to condition recessed building entrances to form sidewalks with a minimum width of 5 meters, thus contributing to pedestrian circulation).

Special Zones of Social Interest

The 2014 PDE, along with the new zoning law (Lei 16.402/16), improved the 2002 PDE by establishing new ZEIS regulations and by significantly broadening ZEIS incidence territories in the city: as can be seen in Chart 1 below, in total, the ZEIS area was expanded by over 8 percent, with ZEIS-1 being reduced by more than 9 percent, ZEIS-2 increasing 80 percent, ZEIS-3 increasing by more than 30 percent, and ZEIS-4 increasing 26 percent¹². The new zoning law created the so-called Mixed Zones of Social Interest (ZMIS). These are zones of mixed use (residential and non-residential) where the single housing mode possible is social housing. The aim of ZMIS is to stimulate neighborhoods classified as ZEIS-1, which have been regularized and upgraded, to create jobs, without requiring the compulsory allocation

pelo fato de estarem associadas a um projeto urbano e principalmente pelo fato das contrapartidas financeiras serem aplicadas obrigatoriamente no território de atuação dessas operações urbanas (e não na cidade toda, como ocorre com a outorga onerosa).

O PDE de 2002 manteve as leis específicas de operações urbanas instituídas antes de sua vigência e previu a regulamentação de um conjunto de novas operações urbanas como estratégia de viabilização de transformações urbanas estabelecidas no PDE. Foram previstas as operações urbanas consorciadas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu Pêssego e Tiquatira. A inserção territorial dessas novas operações estava relacionada às áreas das várzeas dos rios Pinheiros, Tietê e Tamandateí ocupadas por antigos distritos industriais, por grandes equipamentos desativados e estruturadas pelas vias marginais e pelo extenso eixo ferroviário. Tratava-se de um território em processo de dinamização da atividade imobiliária, sobretudo para o uso residencial, focada nas áreas vacantes e nos bairros industriais tradicionais.

As operações urbanas foram duramente criticadas em alguns estudos, pelo fato de concentrarem recursos públicos e privados num determinado território e esse mesmo território acabar tendo uma intensa valorização imobiliária (MARICATO; FERREIRA, 2002; FIX, 2003; CASTRO, 2007). As operações tiveram um êxito financeiro considerável ao longo da vigência das leis específicas que as instituíram, sendo que até o final de 2015 foram arrecadados mais de R\$ 5,3 bilhões¹⁰. Ou seja, esse montante foi revertido à cidade em determinados territórios, em vez de ficar com os proprietários dos terrenos ou empreendedores imobiliários, embora os benefícios das melhorias urbanas promovidas não tenham sido amplamente socializados em função da concentração territorial nas áreas de incidência das operações urbanas.

Ainda, considerando que nenhuma nova operação urbana foi instituída ao longo da vigência do PDE de 2002, pode-se dizer que as operações urbanas não cumpriram sua função de proporcionar transformações urbanas estruturantes previstas no plano diretor.

3. O Plano Diretor Estratégico de 2014

O PDE de 2014 foi elaborado num contexto em que o prazo decenal de vigência do PDE de 2002 tinha vencido, sendo necessária sua revisão conforme previsto no Estatuto da Cidade. Além disso, o PDE de 2002 sofreu uma tentativa de revisão em 2007 que foi suspensa pela Justiça devido ao escopo de revisão ter sido maior do que previsto pelo próprio plano e a Prefeitura não ter promovido o adequado processo participativo. Esses fatores, somados ao início de um novo governo na esfera municipal disposto a avançar na Nova Agenda Urbana proposta pelo Estatuto, motivaram o início dos trabalhos de revisão do PDE de 2002.

O processo de revisão do PDE de 2002, que culminou no PDE de 2014, foi amplamente participativo, tendo envolvido mais de 25 mil participantes e mais de 10 mil contribuições em mais de 100 audiências públicas¹¹. Mas não são somente os dados quantitativos que demonstram a legitimidade e as inovações do plano: a intensa mobilização dos movimentos sociais de moradia popular; o teor dos debates, que trouxe para a mesa as divergências, os conflitos e as disputas em jogo; o forte engajamento técnico e político da Prefeitura em avançar em inovações e no fortalecimento da nova agenda urbana proposta pelo Estatuto; o fortalecimento do Conselho Municipal de Política Urbana como principal instância de representação da sociedade nos temas da política urbana; a existência de uma relatoria qualificada e também disposta a garantir a incorporação dos ideais e instrumentos do Estatuto na etapa de tramitação no legislativo; e a instituição de um portal na internet para proporcionar ampla transparência das informações sobre os trabalhos e propostas de revisão são elementos que qualificaram o processo de revisão e possibilitaram os avanços no plano, como será descrito adiante.

10 Conforme dados da SMDU.

11 Conforme dados da SMDU no portal gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br

11 Conforme dados de la SMDU en el portal gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br

12 Idem.

O PROCESSO DE REVISÃO DO PDE DE 2002, QUE CULMINOU NO PDE DE 2014, FOI AMPLAMENTE PARTICIPATIVO, TENDO ENVOLVIDO MAIS DE 25 MIL PARTICIPANTES E MAIS DE 10 MIL CONTRIBUIÇÕES EM MAIS DE 100 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

de transporte público colectivo de mediana y alta capacidad es una de las principales premisas del Plan Maestro, que busca tanto optimizar el uso de la tierra donde existe infraestructura de transporte público, como hacer con que las personas residan próximas al tren, al metro y a los autobuses. La estrategia está en organizar la transformación de la ciudad priorizando el transporte público colectivo en relación al individual y eso representa una inflexión en la planificación urbana de la ciudad, una vez que esa medida traerá una ruptura en la lógica de organización territorial que hasta ahora se basaba en una concepción radio-concéntrica, y que a partir del nuevo plan pasará para una concepción de red.

Y para calificar el diseño urbano proveniente del estímulo a la densificación a lo largo de los ejes, el Plan definió algunos parámetros y mecanismos, tales como el beneficio público (que busca incentivar la circulación de peatones dentro del solar y dinamizar el espacio público de la acera), la fachada activa (que busca incentivar usos no residenciales en la planta baja de los edificios a fin de promover una mejor interacción entre espacio público y privado y contribuir con la dinamización del espacio público de la acera) y el ensanchamiento de la acera (que busca acondicionar el retroceso frontal de las edificaciones para formar una acera con un ancho mínimo de 5m, contribuyendo a la circulación de los peatones).

Zonas Especiales de Interés Social

El PME 2014, en conjunto con la nueva ley de zonificación (Ley 16.402/16) perfeccionó el PME de 2002 al establecer nuevas reglas de las ZEIS y al ampliar significativamente los territorios de incidencia de las ZEIS en la ciudad: conforme puede observarse en el Cuadro 1 a seguir, en total, el área de ZEIS se amplió en más del 8%, siendo que las ZEIS-1 se redujeron en más del 9%, las ZEIS-2 aumentaron el 80%, las ZEIS-3 aumentaron más del 30% y las ZEIS-4 aumentaron el 26%¹². La nueva ley de zonificación instituyó las Zonas Mixtas de Interés Social (ZMIS), siendo zonas de uso mixto (residencial y no residencial) en que la única modalidad de uso para viviendas posible es la VIS. La finalidad de la ZMIS es hacer con que barrios clasificados como ZEIS-1 que ya fueron regularizados y urbanizados comenzasen a tener incentivo para la generación de empleos, sin obligar el destino de área construida de VIS en los nuevos proyectos en un lugar que ya tiene una alta densidad de VIS (conjuntos de viviendas, por ejemplo) y una baja oferta de empleos. Así, gran parte de la demarcación de ZMIS (y ZC-ZEIS, similar a la ZMIS), incidió en las áreas de ZEIS-1, lo que justifica la reducción de ese tipo de ZEIS en la nueva ley de zonificación.

Respecto a la creación de una nueva modalidad de ZEIS (las ZEIS-5), esta se destina a la producción de mercado, con menor porcentaje de destinación obligatoria de VIS para los rangos de ingresos más bajos. Es una modalidad probablemente prevista para atraer la producción de mercado, resultando en una menor producción de unidades para rangos de ingresos donde existe el mayor porcentaje de déficit de vivienda (de 1 a 3 sueldos mínimos), pero que por otro lado viabiliza la producción privada.

Otorga Onerosa del derecho de construir

El PME de 2014 perfeccionó significativamente la otorga onerosa del derecho de construir en relación al PME de 2002, habiendo modificado la fórmula de cálculo de forma de contribuir con la inducción de la transformación de los ejes de densificación a lo largo de las redes de transporte público colectivo y con el perfeccionamiento de los valores recaudados por medio de la contrapartida financiera. Otro avance significativo y que ya comentamos anteriormente es que el coeficiente de aprovechamiento básico se definió como valor único igual a 1 para toda el área urbana, haciendo con que la otorga pase a incidir en un universo mayor de proyectos (puesto que ahora todo proyecto que utilice el potencial constructivo adicional por encima de 1 deberá pagar contrapartida financiera de la otorga onerosa). Se estima que si durante la vigencia del PME de 2014 hubiera la misma dinámica inmobiliaria habida en el PME de 2002, el valor potencial de recaudación puede ser 4

of built area for social housing in new developments in a neighborhood already featuring high density of social housing (housing settlements, for instance) but few jobs. And so, a great part of demarcated ZMIS (and ZC-ZEIS, which are similar to ZMIS) coincided with ZEIS-1 areas, which explains the reduction of this type of ZEIS in the new zoning law.

As for the creation of a new ZEIS modality (ZEIS-5), it is geared to market production, with a lower percentage of compulsory allocation for social housing for lower income groups. This modality was probably conceived to attract market production, resulting in lower production of units for income groups with the highest housing backlog (1 to 3 minimum wages), but, on the other hand, enabling private production.

Onerous Building Right

The 2014 PDE significantly improved onerous building right compared to the 2002 PDE, having modified the calculation formula so as to contribute to induce transformation in densification axes along public transport networks and to increase amounts collected through financial counterparts. Another significant advance, which was actually mentioned before, is that the basic floor area coefficient was set at a single value - 1 - throughout the urban area, which led onerous building right to apply to a larger universe of developments (because now, every development employing additional building potential above 1 shall pay the onerous building right financial counterpart). During the lifespan of the 2014 PDE, if the same real estate dynamic occurs that happened during the 2002 PDE, it is estimated that the potential amount to be raised may be 4-fold that collected during the 2002 plan¹³. Considering the new developments take some time to be submitted, analyzed and approved, it is still too early to assess the results to be derived from onerous building right in the 2014 PDE.

Another relevant change was the elimination of additional building potential stocks as a mechanism to induce and control densities, once now, in the new 2014 PDE, areas featuring higher floor area coefficients were reduced compared with the 2002 PDE, and are now concentrated around public transport networks and no longer scattered around the city, which waives density control by region.

Consortiated Urban Operations

The 2014 PDE did not limit specific territories for every new urban operation, but it did create an ample territory of application for this instrument, the Metropolitan Structuring Macroarea. Additionally, the 2014 PDE also established that operations must be pegged to an Urban Intervention Project (PIU) and that other instruments enabling mediation of private participation could also be created, such as an Urban Intervention Area (AIU)¹⁴. Finally, it also set deadlines for certain projects to be submitted to the City Council, so as to be subject to ordinary regulations as opposed to specific rules established by the projects. They are: Arco Tamanduateí, by 2015; Arco Tietê, by 2016; Arco Jurubatuba, by 2017; Arco Pinheiros, by 2018¹⁵.

Compulsory Parceling, Building and Utilization

Compulsory Parceling, Building and Utilization (PEUC) and Progressive IPTU Over Time were established in the 2002 PDE. Nevertheless, it was in the 2014 PDE that this instrument received detailed regulation, fully aligned with the territory ordering strategy of the master plan. In other words, in the new 2014 PDE, PEUC is not just a coercive instrument, but a tool that contributes to induce better utilization of well-localized areas in the city. It was also with the new PDE that the local government organized a specific department to deal with this instrument, and advances are notably remarkable.

The area of incidence of PEUC coincides with strategic transformation territories, such as the axes, territories of consolidated urbanization, and ZEIS 2,

¹³ According to studies by the Municipal Secretariat of Urban Development (SMDU) and SP Urbanismo.

¹⁴ The AIU was also prescribed in the 2002 PDE, but its application was negligible while this plan was in force.

¹⁵ By July 31 2016, the Arco Tamanduateí project was submitted within target date, through the bill of law for Consortiated Urban Operation Bairros do Tamanduateí.

Quadro 1 Comparativo das áreas de ZEIS no PDE 2002 e PDE 2014

ZONAS	Lei nº 13.885/2004	Lei nº 16.402/2016	Variação ¹
Tipo da zona	Área (m ²)	Área (m ²)	%
ZEIS-1 (*)	144.522.815,84	130.902.864,30	-9,42
ZEIS-2	8.300.119,51	14.872.158,73	79,18
ZEIS-3	6.664.504,24	8.669.487,44	30,17
ZEIS-4	3.745.141,30	4.726.638,10	26,04
ZEIS-5	-	6.248.152,87	-
ZMIS	-	5.256.127,55	-
ZMISa	-	5.174.178,87	-
ZC-ZEIS	-	1.690.645,75	-
TOTAL	163.232.580,89	177.540.253,61	8,77

¹ A redução da área de ZEIS-1 decorre da demarcação da ZMIS, ZMISa e ZC-ZEIS.

¹ La reducción del área de ZEIS-1 proviene de la demarcación de la ZMIS, ZMISa y ZC-ZEIS.

¹ The reduction in ZEIS-1 area results from the demarcation of ZMIS, ZMISa and ZC-ZEIS.

● Comparativo de las áreas de ZEIS en el PME 2002 y el PME 2014

● Comparison of ZEIS areas in the 2002 and 2014 Strategic Master Plans

O PDE de 2014 estabeleceu uma estratégia de ordenamento territorial estruturada em duas vertentes: as macroáreas e os eixos de estruturação da transformação urbana.

As macroáreas estão organizadas conforme os objetivos da política urbana estabelecidos no plano diretor e também de acordo com as diferenças urbanas, sociais e ambientais dos distintos territórios da cidade. São grandes compartimentos que se diferenciam entre si em função do padrão de urbanização, dos níveis de consolidação da urbanização, dos níveis de vulnerabilidade social, dos atributos ambientais e do potencial de transformação, entre outras variáveis. Na Figura 3 podemos observar essas macroáreas em conjunto com os eixos de estruturação da transformação urbana.

Do ponto de vista da estratégia de desenvolvimento urbano e das perspectivas de transformação, a Macroárea de Estruturação Metropolitana é a mais relevante, pois é a única que pode reunir os instrumentos com maior potencial de transformação, como as operações urbanas consorciadas (OUC) e áreas de intervenção urbana (AIU), a serem instituídos por novas leis específicas, sendo a diretriz do PDE que estes sejam estabelecidos em etapas até o ano de 2018.

Quanto aos eixos de estruturação da transformação urbana, estes incidem numa área de influência ao redor de estações de trem e metrô e também ao longo de vias com corredores de ônibus. Ficou estabelecido que os coeficientes de aproveitamento máximo fossem 4 e 2 para dentro e fora dos eixos de estruturação da transformação urbana, respectivamente, e que o coeficiente de aproveitamento básico seria fixado em 1 em toda a cidade. Por sinal, o estabelecimento do coeficiente básico igual a 1 para toda a cidade foi um dos maiores avanços do PDE de 2014, fazendo com que a outorga onerosa se aproximasse do conceito original do solo criado da década de 1970.

Essa concentração das maiores densidades ao longo das linhas de transporte público coletivo de média e alta capacidade é uma das principais premissas do plano diretor, que busca tanto otimizar o uso da terra onde existe infraestrutura de transporte público, quanto fazer com que mais pessoas residam próximas do trem, do metrô e do ônibus. A estratégia está em organizar a transformação da cidade priorizando o transporte público coletivo em relação ao individual e isso representa uma inflexão no planejamento urbano da cidade, uma vez que essa medida trará uma ruptura na lógica de organização territorial que até agora se baseava numa concepção radioconcêntrica, e que a partir do novo plano passará para uma concepção de rede.

Para qualificar o desenho urbano decorrente do estímulo ao adensamento ao longo

¹² Ídem.

veces superior al practicado en el plan de 2002¹³. Teniendo en vista que los nuevos proyectos demoran un período para ser protocolizados, analizados y aprobados, todavía es temprano para evaluar los resultados de la aplicación de la otorga onerosa en el PME de 2014.

Otro cambio significativo fue la eliminación de las existencias de potencial constructivo adicional como mecanismo de inducción y control de densidades, una vez que ahora en el nuevo PME de 2014, las áreas con oferta de mayores coeficientes de aprovechamiento se redujeron en relación al PME de 2002, estando ahora orientadas alrededor de las redes de transporte público colectivo y ya no dispersas por la ciudad, lo que dispensa el control de densidades por región.

Operaciones Urbanas Consorciadas

El PME de 2014 no delimitó territorios específicos para cada nueva operación urbana, sino que instituyó un amplio territorio para incidencia de ese instrumento: la Macro-área de Estructuración Metropolitana. Además, el PME 2014 también previó que las operaciones deben estar condicionadas a un Proyecto de Intervención Urbana (PIU) y que también se puedan instituir otros instrumentos que permitan la mediación de la participación privada, tales como el Área de Intervención Urbana (AIU)¹⁴. Por fin, también estableció plazos para que se envíen determinados proyectos a la Cámara Municipal, bajo la condición de incidencia de un reglamento ordinario en lugar de las reglas específicas previstas por proyectos. Ellos son: Arco Tamanduateí, hasta 2015, Arco Tietê, hasta 2016, Arco Jurubatuba, hasta 2017, Arco Pinheiros, hasta 2018¹⁵.

Parcelación, edificación y utilización obligatorios

La Parcelación, edificación y utilización obligatorios (PEUC, por sus siglas en portugués) y el IPTU Progresivo en el tiempo se previeron en el PME de 2002. Sin embargo, fue a partir del PME de 2014 que se detalló la reglamentación de ese instrumento de forma totalmente alineada con la estrategia de ordenación territorial del Plan Maestro. Es decir, en el nuevo PME 2014 el PEUC no solo es un instrumento coercitivo, sino una herramienta que contribuye con la inducción del mejor aprovechamiento de áreas bien localizadas en la ciudad. Y fue también a partir del nuevo PME que la Municipalidad organizó un departamento específico para tratar de ese instrumento, siendo que los avances son especialmente significativos.

El área de incidencia del PEUC coincide con los territorios estratégicos de transformación, como los ejes, los territorios de urbanización consolidada y las ZEIS 2, 3 y 5¹⁶, siendo que a partir de esas áreas estratégicas, se definieron áreas prioritarias de notificación, comprendiendo las referidas ZEIS y las operaciones urbanas Água Branca y Centro. Hasta el 31 de julio de 2016, se notificaron 1.086 inmuebles, correspondiendo a 2,3 millones de m² de área de terreno. Esto significa que sobre estos inmuebles pasó a contar el plazo de obligatoriedad de presentación de proyecto o adopción de providencias de utilización del inmueble (1 año) para posterior incidencia del IPTU Progresivo en el Tiempo (aumento del impuesto a cada año caso el propietario no adopte una medida).

La aplicación del PEUC en el Municipio de São Paulo puede considerarse como uno de los más grandes avances en la viabilidad del nuevo Plan Maestro anhelado por el Estatuto de la Ciudad y por la Constitución Federal de 1988, puesto que es el principal instrumento para hacer valer el principio de la función social de la propiedad, de modo de hacer inviable la retención de un inmueble urbano para fines especulativos en áreas bien localizadas.

3 and 5¹⁶, and it was based on these strategic areas that priority notification areas were defined, including those ZEIS and urban operations Água Branca and Centro. By July 31, 2016, 1,086 properties were notified, corresponding to 2.3 million m² of land. This means that these properties are now subject to a deadline to submit a project or take steps to utilize the property (one year), after which Progressive IPTU Over Time applies (property tax is increased year after year if owners do not take action).

The application of PEUC in the municipality of Sao Paulo can be considered one of the biggest breakthroughs enabling the new Master Plan as envisioned by the City Statute and the 1988 Federal Constitution, since it is the primary instrument to enforce the principle of social function of property, so as to prevent the retention of urban property in well localized areas of the city for speculative purposes.

Solidarity Quota

The 2014 PDE prescribed solidarity quota as the requirement to allocate 10 percent of built area to social housing in developments with more than 20 thousand m² of built area. It is a way to provide social housing in well localized areas, which offer services, jobs and infrastructure. Even with the plan providing alternatives to fulfill this compulsory requirement in another plot of land or through cash payment to be made to the municipal housing fund, the solidarity quota shows possible effects that land use regularization may have to expand the offering of urbanized land for social housing production and consequent reduction of social inequalities in the cities.

Urban Intervention Project – PIU

The 2014 PDE envisaged PIU as an instrument which may be developed in certain territories to enable master plan objectives and guidelines. Despite the fact that the 2002 PDE had provided a similar instrument, the 2014 PDE conferred greater flexibility in developing such projects, allowing the design of specific transformation strategies according to different portions of the territory. The prospective and integrating nature of this instrument shows its potential to shape the use of City Statute instruments according to each location, with a focus on obtaining urban, social and environmental improvements (rather than the instruments being used in an abstract fashion, as was the case in many municipalities).

Lessons Learned and Challenges

The City Statute presented the municipalities with a new urban agenda in an attempt to overcome an excluding, elitist and predatory urbanization process in the cities. It was up to each municipality to implement this new urban agenda. Nevertheless, few municipalities managed to adopt it in full, given that organizations, stakeholders, processes and instruments remain tied to the old (excluding, elitist and predatory) urbanization model. Implementing the City Statute goes way beyond the mere preparation of new master plans and laws that regulate new instruments. It relies on a deep cultural change in city administration, to produce truly democratic and fair cities. We believe that this change depends on effort on a number of action fronts: society mobilization, strengthening the technical capacity of several organizations responsible for urban planning, training of urban planning practitioners, raising the awareness of professionals and politicians at the Executive, Judiciary and Legislative branches, among other actions. Perhaps the recently approved Metropolis Statute (2015) will be an opportunity to standardize master plans in the light of the new urban agenda of the City Statute, so as to magnify the effects of certain strategic instruments of the Statute – such as ZEIS and Onerous Building Right – in metropolitan regions with extensive and intense urbanization and with the most pronounced social inequalities.

As for the municipality of Sao Paulo, the experience of the strategic master plans after the City Statute shows that the instruments are not an end in themselves, and must be shaped and employed to enable a desired city concept. The 2014 PDE was a significant improvement compared with the 2002

¹⁶ In addition to these areas, other territories were also defined, with Subprefectures located in central areas.

dos eixos, o PDE definiu alguns parâmetros e mecanismos, tais como a fruição pública (que busca incentivar a circulação de pedestres dentro do lote e dinamizar o espaço público da calçada); a fachada ativa (que busca incentivar usos não residenciais no térreo dos edifícios de modo a promover melhor interação entre espaço público e privado e contribuir com a dinamização do espaço público da calçada); e o alargamento de calçada (que busca condicionar o recuo frontal das edificações a formar uma calçada com largura mínima de 5m, contribuindo para a circulação de pedestres).

3.1 Zonas Especiais de Interesse Social

O PDE de 2014, em conjunto com a nova Lei de Zoneamento (Lei nº 16.402/2016) aprimorou o PDE de 2002 ao estabelecer novas regras das ZEISs e ao ampliar significativamente os territórios de incidência das ZEISs na cidade: conforme pode ser observado no Quadro 1, no total, a área de ZEIS foi ampliada em mais de 8%, sendo que as ZEISs-1 reduziram mais de 9%, as ZEISs-2 aumentaram 80%, as ZEISs-3 aumentaram mais de 30% e as ZEISs-4 aumentaram 26%¹². A nova Lei de Zoneamento instituiu as zonas mistas de interesse social (ZMIS), sendo zonas de uso misto (residencial e não residencial) em que a única modalidade de uso habitacional possível é a HIS. A finalidade da ZMIS é fazer com que bairros classificados como ZEIS-1 que já foram regularizados e urbanizados passassem a ter estímulo à geração de empregos, sem obrigar a destinação de área construída de HIS nos novos empreendimentos num local já com elevada densidade de HIS (conjuntos habitacionais, por exemplo) e com baixa oferta de empregos. Assim, grande parte da demarcação de ZMIS (e ZC-ZEIS, similar à ZMIS), incidiu nas áreas de ZEIS-1, o que justifica a redução desse tipo de ZEIS na nova Lei de Zoneamento.

Quanto à criação de uma nova modalidade de ZEIS (as ZEISs-5), esta é voltada à produção de mercado, com menor percentual de destinação obrigatória de HIS para as faixas de renda mais baixas. É uma modalidade que provavelmente foi prevista para atrair a produção de mercado, resultando em menor produção de unidades para faixas de renda onde existe o maior percentual de déficit habitacional (de 1 a 3 salários mínimos), mas que por outro lado viabiliza a produção privada.

3.2 Outorga onerosa do direito de construir

O PDE de 2014 aprimorou significativamente a outorga onerosa do direito de construir em relação ao PDE de 2002, tendo modificado a fórmula de cálculo de modo a contribuir com a indução da transformação dos eixos de adensamento ao longo das redes de transporte público coletivo e a aprimorar os valores arrecadados por meio de contrapartida financeira. Outro avanço significativo e que já foi comentado anteriormente é que o coeficiente de aproveitamento básico foi definido com valor único igual a 1 para toda a área urbana, fazendo com que a outorga passe a incidir num universo maior de empreendimentos (uma vez que agora todo empreendimento que utilizar o potencial construtivo adicional acima de 1 deverá pagar contrapartida financeira da outorga onerosa). Estima-se que, se durante a vigência do PDE de 2014 ocorrer a mesma dinâmica imobiliária sucedida no PDE de 2002, o valor potencial de arrecadação pode ser quatro vezes superior ao praticado no plano de 2002¹³. Tendo em vista que os novos empreendimentos levam um período para serem protocolados, analisados e aprovados, ainda é cedo para avaliar os resultados da aplicação da outorga onerosa no PDE de 2014.

Outra mudança significativa foi a eliminação dos estoques de potencial construtivo adicional como mecanismo de indução e controle de densidades, uma vez que agora, no PDE de 2014, as áreas com oferta de maiores coeficientes de aproveitamento foram reduzidas em relação ao PDE de 2002, estando agora orientadas ao redor das redes de

¹² Idem.

¹³ Conforme estudos desenvolvidos pela SMDU e SP Urbanismo.

¹³ Conforme estudos desenvolvidos por la SMDU y SP Urbanismo.

¹⁴ La AIU también fue prevista en el PME de 2002, siendo pequeña su aplicación durante la vigencia de ese plan.

¹⁵ Hasta el 31 de julio de 2016, el proyecto Arco Tamanduateí se presentó dentro del plazo previsto, por medio del proyecto de ley de la Operación Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí.

¹⁶ Además de esas áreas, se definieron también otros territorios, con las Sub-municipalidades localizadas en las áreas centrales.

O PDE DE 2014 APRIMOROU SIGNIFICATIVAMENTE A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM RELAÇÃO AO PDE DE 2002, TENDO MODIFICADO A FÓRMULA DE CÁLCULO DE MODO A CONTRIBUIR COM A INDUÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DOS EIXOS DE ADENSAMENTO AO LONGO DAS REDES DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO E A APRIMORAR OS VALORES ARRECADADOS POR MEIO DE CONTRAPARTIDA FINANCEIRA

Cuota de solidaridad

El PME 2014 previó el instrumento de la cuota de solidaridad como siendo la exigencia de destinación del 10% de área construida para VIS en los proyectos con más de 20 mil m² de área construida. Es una forma de vincular la producción de VIS en áreas bien localizadas, con oferta de servicios, empleos e infraestructura. Aunque el Plan había previsto alternativas de cumplimiento de esa obligaciones en otro solar o por medio del pago pecuniario al fondo municipal de vivienda, la cuota de solidaridad demuestra modulaciones posibles que la regulación del uso del suelo puede tener para que se amplíe la oferta de suelo urbanizado para construcción de VIS y para la consecuente reducción de las desigualdades sociales en las ciudades.

Proyecto de Intervención Urbana - PIU

El PME 2014 previó el PIU como un instrumento que puede desarrollarse en determinados territorios para hacer viables objetivos y directrices del Plan Maestro. Aunque el PME 2002 haya previsto un instrumento semejante, el PME 2014 estableció mayor flexibilidad para que se desarrollen tales proyectos, a fin de diseñar estrategias de transformación específicas conforme diferentes partes del territorio. El carácter prospectivo y articulador de ese instrumento demuestra su potencial de modelar la utilización de instrumentos del Estatuto de la Ciudad conforme cada localidad, con enfoque en la obtención de mejoras urbanas, sociales y ambientales (en lugar de que haya una apropiación de los instrumentos de forma abstracta, como sucedió en muchos municipios).

Aprendizajes y desafíos

El Estatuto de la Ciudad trajo una nueva agenda urbana a los Municipios, buscando superar el proceso de urbanización excluyente, elitista y predatorio de las ciudades. Le cupo a cada Municipio implementar esa nueva agenda urbana. Sin embargo, pocos municipios consiguieron adoptarla plenamente debido al hecho de que las instituciones, actores, procesos e instrumentos aún estaban vinculados al viejo modelo de urbanización (excluyente, elitista y predatorio). Implementar el Estatuto de la Ciudad va mucho más allá de la elaboración de nuevos Planes Maestros y leyes que incorporen los nuevos instrumentos: depende de un cambio profundo en la cultura de gestión de las ciudades, que adopta el rumbo de producir ciudades realmente democráticas y justas. Creemos que ese cambio depende de un esfuerzo en diversos frentes de actuación: movilización de la sociedad, fortalecimiento de la capacidad técnica de las instituciones responsables por la planificación urbana, formación de los profesionales actuantes en la planificación urbana, sensibilización de profesionales y políticos de los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, entre otras acciones. Tal vez el Estatuto de la Metròpoli recién aprobado en 2015 sea una oportunidad de uniformizar los Planes Maestros en la perspectiva de la nueva agenda urbana del Estatuto de la Ciudad, de forma de proporcionar mayor amplitud de los efectos de determinados instrumentos estratégicos del Estatuto – tales como las ZEIS y la OODC – en los territorios metropolitanos de extensa e intensa urbanización y que concentran las más grandes desigualdades sociales.

Respecto al Municipio de São Paulo, la experiencia de los Planes Maestros Estratégicos post-Estatuto de la Ciudad demuestra que los instrumentos no son un fin en sí mismo y deben moldearse y utilizarse para viabilizar la concepción de ciudad deseada. El PME de 2014 avanzó significativamente en relación al PME de 2002, siendo que ambos planes fueron prodigiosos y exitosos en innovar y avanzar en la experimentación de los instrumentos relevantes para garantizar una ciudad más democrática, más humana y más justa, gracias a la intensa movilización de la sociedad y a la disposición técnica y política de la Municipalidad en el momento de la formulación de los planes. La perpetuación de esas innovaciones dependerá del compromiso político con esa concepción de ciudad y de una fuerte movilización social.

PDE. Indeed, both plans were prodigious and successful in innovating and advancing the experimentation of relevant instruments to secure a more democratic, humane and just city, thanks to intense society mobilization and the technical and political will of the local government when formulating these plans. Perpetuating these innovations will depend on the political commitment to this city concept and on strong social mobilization.

BIBLIOGRAPHY

- AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro. O Jogo das Interligadas: uma política pública em avaliação: A Lei Nº 10.209/86 do Município de São Paulo 1986-1993. Master’s Dissertation- FGV / EASP, Sao Paulo, 1994.
- BRASIL. Law 10.257 of July, 2001. City Statute. Brasília: [S.n.], 2001.
- BRASIL. Law 13.089, of January 12, 2015. Metropolis Statute. Brasília: [S.n.], 2015.
- CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar. PhD Thesis – FAUUSP, Sao Paulo, 2007.
- FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina & BENFATTI, Dênio (org.) Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. Campinas/Rio de Janeiro: PUECAMP/PROURB, 2003. (Special Edition of Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo).
- FELDMAN, Sarah. Planejamento e Zoneamento. Sao Paulo: 1947-1972. Sao Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005.
- MARICATO, Ermínia and FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.) Estatuto da Cidade e reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Sergio Antonio Fabris editor, Porto Alegre / Sao Paulo, 2002.
- MONTANDON, Daniel Todtmann and 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/UFRI, 2011.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Master’s Dissertation, FAUUSP, São Paulo, 2009.
- NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Financiamento da Implantação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e recuperação da valorização imobiliária In SMDU & IPEA, Instrumentos para o desenvolvimento urbano em São Paulo: avaliação e inovação. Final Report referring to Partnership 01/2013 IPEA/PMSP-SMDU. Sao Paulo: SMDU & IPEA, 2015, 380p.
- ROSSBACH, Anaclaudia and CARVALHO, Celso Santos: O Estatuto da Cidade Comentado. Sao Paulo: Ministry of Cities and Cities Alliance, 2010.
- SAO PAULO, Municipality of. Law 13.430 of September 13, 2002, Strategic Master Plan.
- SAO PAULO, Municipality of. Law 13.885 of August 25, 2004, Zoning and Strategic Regional Plans Law.
- SAO PAULO, Municipality of. Law 16.050 of July 31, 2014, Strategic Master Plan.
- SAO PAULO, Municipality of. Law 16.402 of March 23, 2016, Zoning Law.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba and SCHIFFER, Sueli Ramos. O processo de urbanização no Brasil. Sao Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, first reprint- 2004.
- WILDERODE, Daniel Julien Van. Desregulamentação urbana: as operações interligadas. Master’s Dissertation, FAUUSP, Sao Paulo, 1994.

● **DANIEL MONTANDON** is architect and urban planner; Daniel has a Master degree in Urban and Regional Planning; and is a professor of Escola da Cidade. He is currently Director of Land Use in the Municipal Secretariat of Urban Development – SMDU, having coordinated the revision of the Zoning Law (Law No. 16.402/16); and chairman of the SMDU Technical Urban Legislation Chamber – CTLU. He is also collaborating in the preparation of the Habitat III Conference as an urban development specialist.

transporte público coletivo e não mais dispersas na cidade, o que dispensa o controle de densidades por região.

3.3 Operações urbanas consorciadas

O PDE de 2014 não delimitou territórios específicos para cada nova operação urbana, mas instituiu um amplo território para incidência desse instrumento, a Macroárea de Estruturação Metropolitana. Além disso, o PDE de 2014 também previu que as operações devem estar atreladas a um projeto de intervenção urbana (PIU) e que outros instrumentos que permitam a mediação da participação privada também podem ser instituídos, tais como a área de intervenção urbana (AIU)¹⁴. Por fim, também estabeleceu prazos para que determinados projetos sejam enviados à Câmara Municipal, sob a condição de incidência de um regramento ordinário, em vez das regras específicas previstas por projetos. São eles: Arco Tamanduateí, até 2015; Arco Tietê, até 2016; Arco Jurubatuba, até 2017; Arco Pinheiros, até 2018¹⁵.

3.4 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

O PEUC e o IPTU progressivo no tempo foram previstos no PDE de 2002. Contudo, foi a partir do PDE de 2014 que esse instrumento teve sua regulamentação detalhada de forma totalmente alinhada com a estratégia de ordenamento territorial do plano diretor. Ou seja, no PDE de 2014 o PEUC não é somente um instrumento coercitivo, mas uma ferramenta que contribui na indução do melhor aproveitamento de áreas bem localizadas na cidade. Foi também a partir do novo PDE que a Prefeitura organizou um departamento específico para tratar desse instrumento, com avanços notadamente significativos.

A área de incidência do PEUC coincide com os territórios estratégicos de transformação, como os eixos, os territórios de urbanização consolidada e as ZEISs 2, 3 e 5¹⁶, sendo que a partir dessas áreas estratégicas, foram definidas áreas prioritárias de notificação, englobando as referidas ZEISs e as operações urbanas Água Branca e Centro. Até 31 de julho de 2016, 1.086 imóveis foram notificados, correspondendo a 2,3 milhões de metros quadrados de área de terreno. Isso significa que sobre esses imóveis passou a contar o prazo de obrigatoriedade de apresentação de projeto ou adoção de providências de utilização do imóvel (1 ano) para posterior incidência do IPTU Progressivo no Tempo (majoração do imposto ano a ano caso não seja adotada providência pelo proprietário).

A aplicação do PEUC no Município de São Paulo pode ser considerada como um dos maiores avanços na viabilização do novo PDE almejado pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal de 1988, uma vez que é o principal instrumento para fazer valer o princípio da função social da propriedade, de modo a inviabilizar a retenção de imóvel urbano para fins especulativos em áreas bem localizadas.

3.5 Cota de solidariedade

O PDE de 2014 previu o instrumento da cota de solidariedade como sendo a exigência de destinação de 10% de área construída para HIS nos empreendimentos com mais de 20 mil metros quadrados de área construída. É uma maneira de vincular a produção de HIS em áreas bem localizadas, com oferta de serviços, empregos e infraestrutura. Em que pese que o plano tenha previsto alternativas de atendimento desta obrigatoriedade em outro lote ou por meio do pagamento pecuniário ao Fundo Municipal de Habitação, a cota de solidariedade demonstra modulações possíveis que a regulação do uso do solo pode ter para que seja ampliada a oferta de solo urbanizado para produção de HIS e para a consequente redução das desigualdades sociais nas cidades.

14 A AIU também foi prevista no PDE de 2002, sendo inexpressiva sua aplicação durante a vigência desse plano.

15 Até 31 de julho de 2016, o projeto Arco Tamanduateí foi apresentado dentro do prazo previsto, por meio do projeto de lei da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí.

16 Além dessas áreas, também foram definidos outros territórios, com as Subprefeituras localizadas nas áreas centrais.

NO PDE DE 2014 O PEUC NÃO É SOMENTE UM INSTRUMENTO COERCITIVO, MAS UMA FERRAMENTA QUE CONTRIBUI NA INDUÇÃO DO MELHOR APROVEITAMENTO DE ÁREAS BEM LOCALIZADAS NA CIDADE. FOI TAMBÉM A PARTIR DO NOVO PDE QUE A PREFEITURA ORGANIZOU UM DEPARTAMENTO ESPECÍFICO PARA TRATAR DESSE INSTRUMENTO, COM AVANÇOS NOTADAMENTE SIGNIFICATIVOS



A política habitacional e o Estatuto da Cidade

Anacláudia Rossbach e Inês Magalhães

● español

La política de vivienda y el Estatuto de la Ciudad

● english

The Housing Policy and the City Statute

Después de 15 años del Estatuto de la Ciudad, Brasil cuenta con una estructura robusta de política urbana, compuesta por marcos legales y regulatorios nacionales, planes maestros municipales, programas de vivienda y regularización del suelo, estructura de gobernanza con protagonismos de los gobiernos locales y canales de participación democrática institucionalizados, además de importantes avances en el Poder Judicial, siendo el contenido del Estatuto de la Ciudad la base y pilar estratégico de esta estructura para el reconocimiento del Derecho a la Ciudad en la política urbana nacional.

El caso del municipio de São Paulo demuestra un avance claro en la implantación del Estatuto de la Ciudad, con instrumentos sofisticados de apropiación de plusvalía del suelo urbano y para la promoción de vivienda social, mientras las recientes encuestas señalan una precariedad en la previsión de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad en la mayor parte de los planes maestros del país, lo que tiene un impacto directo en los resultados de los programas de vivienda implantados en estos municipios.

La implantación del Estatuto de la Ciudad en Brasil tiene una estrecha correlación con la política de vivienda, principalmente considerándose la importancia de los programas de vivienda diseñados y en ejecución de gran escala a partir de 2007 que constituyen un vector importante de expansión de los centros urbanos y de tratamiento de los pasivos urbanos representados por los asentamientos precarios de las metrópolis brasileñas.

En el caso del “Mi Casa, Mi Vida” (*Minha Casa, Minha Vida* - MCMV) el tema de la localización y la sostenibilidad social de los proyectos constituyen los mayores desafíos del programa, que por otro lado tuvo un impacto económico importante de generación de empleos y fue fundamental tras la crisis económica global de 2008 y efectivamente ofreció una respuesta robusta al déficit y a las necesidades de vivienda del país con 4,3 millones de unidades contratadas, de las cuales 2,6 millones ya se han entregado en más de 5.300 municipios con enfoque en la atención a la población de bajos ingresos.

La localización inadecuada de algunos conjuntos de viviendas financiados en el ámbito del MCMV proviene de muchos factores, entre los que se encuentran la limitada capacidad institucional de los municipios brasileños para la planificación urbana y de vivienda, así como la insuficiencia de regulación de ocupación del suelo para hacer frente a las presiones de un mercado inmobiliario en expansión y regido por una lógica financiera global.

Pero, si por un lado el programa de construcción de viviendas no avanzó en el sentido de romper con la lógica de segregación social y urbana de las ciudades brasileñas, a pesar de atender las necesidades de vivienda del país, el eje de urbanización y regularización de asentamientos precarios en el ámbito del Programa de Aceleración del Crecimiento – PAC, al ampliar significativamente la oferta de infraestructura en asentamientos informales,

After 15 years of City Statute, Brazil has a robust urban policy framework, consisting of national legal and regulatory frameworks, city master plans, housing and land tenure regularization programs, a governance structure with local governments taking a leading role and institutionalized democratic participation channels, in addition to important advances in the Judiciary power. The City Statute is the reference and strategic pillar of this framework for the acknowledgement of the Right to the City in the national urban policy.

The case of the municipality of Sao Paulo demonstrates clear progress in the implementation of the City Statute, with sophisticated instruments to add value to urban land and promote social housing. However, recent surveys point to precarious provision of City Statute instruments in most master plans in the country, which directly impacts the results of housing programs executed in these municipalities.

The application of the City Statute in Brazil has a close correlation with the housing policy, particularly considering the importance of housing programs designed and executed in large scale from 2007 onwards. They are an important driver of expansion of urban centers and of coping with urban liabilities represented by precarious settlements in Brazilian metropolises.

In the case of the Minha Casa, Minha Vida program (MCMV), location and social sustainability of developments are the biggest challenges facing the program, which, on the other hand, had an important economic impact of creating jobs, fundamental after the 2008 global financial crisis; and effectively provided a robust response to Brazil’s housing backlog and needs with 4.3 million units contracted of which 2.6 million have been delivered in more than 5,300 municipalities, with a focus on serving low-income populations.

The inadequate location of some housing settlements financed by the MCMV program results from many factors, among them: Brazilian municipalities with limited institutional capacity for urban and housing planning, and insufficient land occupation regulation to resist pressures from an expanding real estate market ruled by a global financial logic.

But, if on one hand, the housing production program did not advance in terms of breaking away from this urban and social segregation logic in Brazilian cities, despite addressing the housing needs of the country; the pillar of precarious settlement regularization and upgrading under the umbrella of the Growth Acceleration Program (PAC), increased significantly the supply of infrastructure in informal settlements, regardless of their location in the city, and provides support to the Constitutional article that secures tenure for families living in an urban area of up to 250 m2 for five years uninterruptedly and unopposed, a principle regulated by the City Statute.

Explicitly, Normative Instruction No. 1 of the National Treasury Secretariat, which regulates contractual agreements and transfers for projects

Após 15 anos do Estatuto da Cidade, o Brasil conta com um arcabouço robusto de política urbana, composto por marcos legais e regulatórios nacionais, planos diretores municipais, programas de habitação e regularização fundiária, estrutura de governança com protagonismos dos governos locais e canais de participação democrática institucionalizados, além de importantes avanços no Poder Judiciário. O conteúdo do Estatuto da Cidade é balizador e pilar estratégico deste arcabouço para o reconhecimento do direito à cidade na política urbana nacional.

O caso do Município de São Paulo demonstra um avanço claro na implementação do Estatuto da Cidade, com instrumentos sofisticados de apropriação de mais-valia do solo urbano e para a promoção de habitação social. Entretanto, pesquisas recentes apontam uma precariedade na previsão dos instrumentos do Estatuto da Cidade na maior parte dos planos diretores do País, o que impacta diretamente nos resultados dos programas habitacionais implementados nesses municípios.

A implementação do Estatuto da Cidade no Brasil possui uma correlação estreita com a política habitacional, principalmente considerando-se a importância dos programas de habitação desenhados e em execução de larga escala a partir de 2007. Esses programas constituem um vetor importante de expansão dos centros urbanos e de tratamento dos passivos urbanos representados pelos assentamentos precários das metrópoles brasileiras.

No caso do Minha Casa Minha Vida (MCMV), a questão da localização e a sustentabilidade social dos empreendimentos constituem os maiores desafios do programa, que por outro lado teve impacto econômico importante de geração de empregos, o que foi fundamental após a crise econômica global de 2008, e efetivamente ofereceu uma resposta robusta ao déficit e às necessidades habitacionais do País, com 4,3 milhões de unidades contratadas, das quais 2,6 milhões já entregues, em mais de 5.300 municípios, com foco no atendimento à população de baixa renda.

A localização inadequada de alguns conjuntos financiados no âmbito do MCMV decorre de muitos fatores, entre os quais evidenciam-se a limitada capacidade institucional dos municípios brasileiros para planejamento urbano e habitacional, bem como a insuficiência de regulação de ocupação do solo para fazer frente às pressões de um mercado imobiliário em expansão e regido pela lógica financeira global.

Mas, se por um lado o programa de produção habitacional não avançou no sentido de romper com a lógica de segregação social e urbana das cidades brasileiras, a despeito de atender necessidades habitacionais do País, o eixo de urbanização e regularização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),

independientemente de su localización en la ciudad, concreta el artículo constitucional que asegura la permanencia de familias residentes por cinco años sin oposición en área urbana de hasta 250 m2, a su vez reglamentado por el Estatuto de la Ciudad.

Explícitamente la Instrucción Normativa nº 01 de la Secretaría del Tesoro Nacional, que regula la celebración de convenios para proyectos financiados con recursos del Presupuesto General del Gobierno Federal, en alteración de 2007 admite el interés público o social, como hipótesis alternativa a la comprobación del ejercicio pleno de los poderes inherentes a la propiedad (...) *inmueble ocupado que, independientemente de su dominio, esté inserido en Zona Especial de Interés Social (Zeis), instituida en la forma prevista en la Ley nº 10.257, del 10 de julio de 2001 (Estatuto de la Ciudad) (...)*.¹

Es decir, si consideramos el hecho de que el Estatuto de la Ciudad constituye la base jurídica para viabilizar las inversiones del Presupuesto General del Gobierno Federal en infraestructura para los sectores urbanos más precarios y vulnerables, desde el punto de vista físico y social, existe ahí un aspecto implícito de implantación de la ley no muy abordado hasta el presente momento.

En este caso, existe un impacto directo de mejora de las condiciones de vida de los segmentos más pobres de las ciudades como resultado de aproximadamente 1.000 proyectos realizados en alianza y con protagonismo de los estados y municipios entre 2007 y 2016 comprendiendo aproximadamente 2 millones de familias en el ámbito del Programa de Aceleración del Crecimiento, PAC. Es importante destacar el enfoque anterior de la política vivienda omisa al crecimiento de las poblaciones pobres y asentamientos precarios en el país, con programas de alcance bastante limitados, prevaleciendo programas de erradicación y remoción (Denaldi, 2014).

El volumen de inversiones de los dos programas, pilares de la política de vivienda no tiene precedentes en la historia del país, mientras el MCMV apalancó inversiones del orden de R\$ 300 mil millones entre financiación y subsidio (la media de subsidio es el 30%), el PAC Urbanización de Asentamientos Precarios promovió una inversión de aproximadamente R\$ 36 mil millones dirigidos a los sectores históricamente segregados y excluidos del modelo de desarrollo urbano vigente, exclusivamente dedicado a los sectores formales de la ciudad. De esa forma, puede decirse que los principios del Estatuto de la Ciudad rigieron una parte significativa de las inversiones en vivienda en Brasil y efectivamente viabilizaron la política de vivienda en su vertiente de urbanización y regularización de asentamientos precarios.

Sobre la construcción de nuevas unidades, incluso considerándose la baja prevalencia de las zonas especiales de interés social en terrenos vacíos en los planes maestros instituidos e incentivados por el Ministerio de las Ciudades, ciertamente la estructura legal del Estatuto de la Ciudad, con una serie de leyes complementarias en ámbito estadual y municipal, incluyendo el propio conjunto de planes maestros, fueron importantes para viabilizar terrenos para vivienda social, a pesar de los temas de localización anteriormente mencionados, es el caso por ejemplo de tierras públicas de propiedad del poder ejecutivo, instituciones y empresas públicas.

Otras acciones de la política de vivienda de carácter regulatorio y muy alineadas con el Estatuto de la Ciudad fueron la propia Ley 11.977/2009, que instituyó el Programa “Mi Casa, Mi Vida”, con medidas para agilizar procesos de regularización del suelo a partir de actos administrativos del poder ejecutivo local (reduciendo significativamente la necesidad de trámites en el poder judicial); y el Decreto Administrativo 317 de 2013, que a su vez determina las directrices para procesos de reasentamiento involuntario de familias consecuencia de obras públicas de infraestructura urbana, incluyendo comprobación de estudios de viabilidad técnica con alternativas a la retirada, instituye mecanismos de participación y defensoría y reconoce el derecho a las medidas compensatorias aunque para familias sin la propiedad formal del terreno, con enfoque en la

funded by the Federal Budget, in a modification made in 2007, accepts the concept of public or social interest, as an alternative hypothesis to confirming full exercise of inherent powers to property (...) *an occupied property which, regardless of its ownership, is located in a Special Zone of Social Interest (Zeis), established as provided in Law 10.257, dated July 10, 2001 (City Statute) (...)*.¹

If we consider the fact that the City Statute provides juridical foundation to enable public investments in infrastructure for more precarious and vulnerable urban sectors, from the physical and social point of view, there is an implicit aspect about the enforcement and implementation of the law not very much considered and analyzed to date.

In this case, there is a direct impact of improved living conditions for the urban poor, stemming from approximately 1,000 projects executed in partnership and with Brazilian states and municipalities playing a leading role, from 2007 to 2016, benefitting approximately 2 million households, under the Growth Acceleration Program – PAC. It is important to highlight the prior focus of the housing policy which turned a blind eye to the growth of slums and precarious settlements in the country, with programs that yielded limited results and favored eradication and forced displacements (Denaldi, 2014).

The investment volume of both programs – pillars of the housing policy – is unprecedented in the country’s history. While the MCMV program leveraged investments amounting to R\$ 300 billion considering both loans and subsidies (the average subsidy is 30 percent), the precarious settlement upgrading PAC invested approximately R\$ 36 billion directed to segments which have been historically segregated and excluded from the urban development model in force, exclusively focused on formal sectors of the city. Thus, it is fair to say that the principles of the City Statute guided a significant part of housing investments in Brazil and effectively enabled the housing policy where precarious settlement regularization and upgrading are concerned.

Regarding production of new units, even considering the low prevalence of special zones of social interest in vacant plots of land in the master plans adopted and stimulated by the Ministry of Cities, undoubtedly the legal framework of the City Statute, with a number of supplementary acts of law at state and municipal levels, including the master plans themselves, was important to provide land for social housing, considering the previously mentioned location issues. This is the case, for example, of public land belonging to the Executive power and state-owned organizations and companies.

Other actions of the housing policy, of a regulatory nature and more in line with the City Statute, were: Law 11.977/2009, which created the Minha Casa Minha Vida program (MCMV), with measures to expedite land tenure regularization through administrative acts by the Executive power (significantly reducing the need to go through Legislative power proceedings); and Ordinance 317 of 2013 which, in turn, sets forth guidelines for involuntary relocation of families due to urban infrastructure public works (including proven technical feasibility studies with alternatives to displacement), creates participation and ombudsman mechanisms, and recognizes the right to compensatory measures even for households with no formal land ownership, with a focus on offering housing alternatives and solutions which improve their quality of life.

Still on the housing policy, we can say that the very priority and focus on serving segments with the lowest income in the country, in a way, aims to enable, in practice and in people’s daily life, the Right to the City, a guiding principle of the City Statute. The implementation of a large scale program of investments in precarious settlements, characterized by informality, consolidates a culture of social and urban inclusion which began in the 1990s with pilot-projects in some Brazilian municipalities, pioneers in creating advanced instruments of urban policy and regulation, seeking to promote the recognition of constitutional rights connected and integrated with infrastructure and social housing investments.

These municipalities were pioneers in recognizing the Right to the City and motivated and stimulated social movements which led a bottom-

1 NORMATIVE INSTRUCTION STN No. 1, of JANUARY 15, 1997 – Signing of Partnerships (Consolidated Text), Chapter II, Article 2, paragraph IX – f.

ao ampliar significativamente a oferta de infraestrutura em assentamentos informais, independentemente de sua localização na cidade, dá concretude ao artigo constitucional que garante a permanência de famílias residentes por cinco anos, sem oposição, em área urbana de até 250 metros quadrados, o que está previsto no Estatuto da Cidade.

Explícitamente a instrução normativa nº 01 da Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplina a celebração de convênios para projetos financiados com recursos do Orçamento Geral da União, em alteração de 2007, admite o interesse público ou social como hipótese alternativa à comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade em “imóvel ocupado que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em zona especial de interesse social (ZEIS), instituída na forma prevista na lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)”.¹

Ou seja, se considerarmos o fato de o Estatuto da Cidade constituir base jurídica para a viabilização de investimentos do Orçamento Geral da União em infraestrutura para os setores urbanos mais precários e vulneráveis, do ponto de vista físico e social, existe aí um aspecto implícito de implementação da lei não muito abordado até o presente momento.

Neste caso, há um impacto direto de melhoria das condições de vida dos segmentos mais pobres das cidades como resultado de aproximadamente mil projetos realizados em parceria e com protagonismo dos estados e municípios, entre 2007 e 2016, abrangendo aproximadamente 2 milhões de famílias no âmbito do PAC. Importante ressaltar o foco anterior da política habitacional omissa ao crescimento das favelas e assentamentos precários no País, com programas de alcance bastante limitados, prevalecendo programas de erradicação e remoção (DENALDI, 2014).

O volume de investimentos dos dois programas, pilares da política habitacional, não tem precedentes na história do País, enquanto o MCMV alavancou investimentos da ordem de R\$ 300 bilhões entre financiamento e subsídio (a média de subsídio é 30%), o PAC Urbanização de Assentamentos Precários promoveu um investimento de aproximadamente R\$ 36 bilhões direcionados aos setores historicamente segregados e excluídos do modelo de desenvolvimento urbano vigente, exclusivamente dedicado aos setores formais da cidade. Pode-se dizer que dessa forma os princípios do Estatuto da Cidade nortearam parcela significativa dos investimentos em habitação no Brasil e efetivamente viabilizaram a política habitacional em sua vertente de urbanização e regularização de assentamentos precários.

Em se tratando de produção de novas unidades, mesmo considerando a baixa prevalência das zonas especiais de interesse social em terrenos vazios nos planos diretores instituídos e estimulados pelo Ministério das Cidades, certamente o arcabouço legal do Estatuto da Cidade, com uma série de leis complementares em âmbito estadual e municipal, incluindo o próprio conjunto de planos diretores, foram importantes para viabilizar terrenos para habitação social. Em que pese as questões de localização anteriormente mencionadas, é o caso por exemplo de terras públicas de propriedade do poder executivo, instituições e empresas públicas.

Outras ações da política habitacional, de caráter regulatório e muito alinhadas com o Estatuto da Cidade foram a própria lei nº 11.977/2009, que institui o programa Minha Casa Minha Vida, com medidas para agilizar processos de regularização fundiária a partir de atos administrativos do Poder Executivo local (reduzindo significativamente a necessidade de trâmites no Poder Judiciário); e a portaria nº 317 de 2013, que por sua vez determina as diretrizes para processos de reassentamento involuntário de famílias em decorrência de obras públicas de infraestrutura urbana, incluindo comprovação de estudos de viabilidade técnica com alternativas à remoção, institui mecanismos de participação e ouvidoria e reconhece o direito a medidas compensatórias mesmo para famílias sem a propriedade formal do terreno, com foco na oferta de alternativas e soluções habitacionais que representem uma melhora nas condições e qualidade de vida das famílias.

1 Instrução normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997 – Celebração de Convênios (Texto Consolidado), Capítulo II, artigo 2º, parágrafo IX – f.

HÁ UM IMPACTO DIRETO DE MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA DOS SEGMENTOS MAIS POBRES DAS CIDADES COMO RESULTADO DE APROXIMADAMENTE MIL PROJETOS REALIZADOS EM PARCERIA E COM PROTAGONISMO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, ENTRE 2007 E 2016, ABRANGENDO APROXIMADAMENTE 2 MILHÕES DE FAMÍLIAS NO ÂMBITO DO PAC

Mapa de São Paulo em 1970

Mapa de São Paulo em 1990

Mapa de São Paulo em 2010

oferta de alternativas y soluciones de vivienda que representen una mejora en las condiciones y calidad de vida de las familias.

Aún sobre la política de vivienda, puede decirse que el propio enfoque y priorización de atención para la población de los estratos de más bajos ingresos del país, de una cierta forma tiene como objetivo viabilizar en la práctica y en el cotidiano de las personas el principio del Derecho a la Ciudad, regidor del Estatuto de la Ciudad. La implantación de un programa de inversiones de gran escala en asentamientos precarios y caracterizados por la informalidad consolida una cultura de inclusión social y urbanística iniciada con proyectos piloto en algunos municipios brasileños durante la década de 1990, los que instituyeron pioneramente instrumentos avanzados de política y regulación urbana, con vistas a promover el reconocimiento de derechos constitucionales, conectados e integrados con inversiones en infraestructura y vivienda de interés social.

Estos municipios fueron los pioneros en el reconocimiento del Derecho a la Ciudad, motivaron y estimularon movimientos sociales protagonistas de un proceso *bottom up* de construcción de un marco legal urbano nacional, el que a su vez sirvió de fundamento jurídico y principio orientador de un conjunto de políticas urbanas en las áreas de saneamiento, movilidad urbana, prevención de riesgos y de vivienda, donde esta última gana protagonismo en función de los grandes déficits cuantitativos y cualitativos del país, gana escala y alcance inéditos, y que aunque es insuficiente para romper con el modelo de urbanización brasileño caracterizado por elevados niveles de segregación socio-espacial, por otro lado contribuye para la consolidación de la cultura de una “nueva agenda urbana” iniciada con la llegada del Estatuto de la Ciudad, dirigiendo la inversión pública y las estructuras productivas para aumentar la oferta de vivienda y mejorar las condiciones de vida urbanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, INSTRUCCIÓN NORMATIVA STN nº 1, DEL 15 DE ENERO DE 1997. Disponible en: file:///C:/Users/arossbach/Dropbox/Cities%20Alliance/01%20-%20Pastas%20Organizadas%202016/City%20Statute%20Publication/Background%20material/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20STN%20N%C2%BA%201.html _____. Ley nº 11.977, del 7 de julio de 2009. Dispone sobre el Programa Mi Casa, Mi Vida – PMCMV y la regularización del suelo de asentamientos localizados en áreas urbanas; altera el Decreto-Ley nº 3.365, del 21 de junio de 1941, las Leyes nos 4.380, del 21 de agosto de 1964, 6.015, del 31 de diciembre de 1973, 8.036, del 11 de mayo de 1990, y 10.257, del 10 de julio de 2001, y la Medida Provisional nº 2.197-43, del 24 de agosto de 2001 y da otras providencias. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Acceso en enero de 2016. _____. Decreto Administrativo Nº 317, del 18 de julio de 2013. Dispone sobre medidas y procedimientos a adoptar en los casos de traslados involuntarios de familias de su local de vivienda o de ejercicio de sus actividades económicas, provocados por la realización de programa y acciones, bajo gestión del Ministerio de las Ciudades, inseridos en el Programa de Aceleración del Crecimiento – PAC. Disponible en: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/56806009/dou-secao-1-19-07-2013-pg-42> Acceso en enero de 2015.

DENALDI, R.; AKAISHI A. G.; PAIVA C.; NOGUEIRA, F. R.; PETRAROLLI J.; MORETTI R. O Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) na Região do ABC: característica e execução. Anais do I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. São Bernardo do Campo: UFABC, 2014.
MAGALHÃES, I. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional de Habitação. IN: DENALDI, R. (Org) Planejamento Habitacional: notas sobre precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo, 2013.

INÊS MAGALHÃES em 2015

● **INÊS MAGALHÃES** es socióloga, especializada en desarrollo social y urbano, y con amplia experiencia profesional en el sector público brasileño. Exsecretaria Nacional de Vivienda y Ministra de las Ciudades en Brasil; durante los 13 años que trabajó para el gobierno federal, coordinó la propuesta, reglamentación e implantación de dos importantes programas federales: el programa de Urbanización de poblaciones de bajos recursos en el ámbito del PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento) y el programa de vivienda “Mi Casa Mi Vida”, ambos internacionalmente reconocidos por su alcance y escala.

INÊS MAGALHÃES en 2015

INÊS MAGALHÃES en 2015

INÊS MAGALHÃES en 2015

up process to build a national urban legal framework. This served as the juridical foundation and guiding principle for a set of urban policies addressing sanitation, urban mobility, risk prevention and housing. Given its quantitative and qualitative backlog in the country, housing gained unprecedented scale and scope. And even if it remains insufficient to break away from the Brazilian urbanization model, characterized by high levels of social and spatial segregation, the housing policy contributes to consolidate the culture of a “new urban agenda” that started with the advent of the City Statute, directing public investment and productive structures to increase housing supply and improve urban living conditions.

BIBLIOGRAPHY

- BRASIL, NORMATIVE INSTRUCTION STN No. 1, OF JANUARY 15 1997. Available at: file:///C:/Users/arossbach/Dropbox/Cities%20Alliance/01%20-%20Pastas%20Organizadas%202016/City%20Statute%20Publication/Background%20material/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20STN%20N%C2%BA%201.html _____. Law 11.977, of July 7, 2009. This law frames the Minha Casa, Minha Vida Program – MCMV – and land tenure regularization of settlements located in urban areas. It modified Decree No. 3.365, of June 21, 1941, Law 4.380, of August 21, 1964; Law 6.015, of December 31, 1973; Law 8.036, of May 11, 1990; Law 10.257, of July 10, 2001; and Provisional Measure No. 2.197-43, of August 24, 2001; in addition to setting forth other provisions. Available at: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Access in January of 2016. _____. Ordinance No. 317, of July 18, 2013. This ordinance provides measures and procedures to be adopted in case of involuntary displacements of families from their homes or economic activities, caused by the execution of program and actions, managed by the Ministry of Cities, as part of the Growth Acceleration Program – PAC. Available at: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/56806009/dou-secao-1-19-07-2013-pg-42> Access in January of 2015.

DENALDI, R.; AKAISHI A. G.; PAIVA C.; NOGUEIRA, F. R.; PETRAROLLI J.; MORETTI R. O Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) na Região do ABC: característica e execução. Proceedings of the I National Seminar on Slum Upgrading Sao Bernardo do Campo: UFABC, 2014.
MAGALHÃES, I. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional de Habitação. IN: DENALDI, R. (Org) Planejamento Habitacional: notas sobre precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. Sao Paulo, 2013.

INÊS MAGALHÃES em 2015

INÊS MAGALHÃES em 2015

● **INÊS MAGALHÃES** is sociologist, expert in urban and social development, and broad professional experience in the Brazilian public sector. Former National Housing Secretary and Minister of Cities in Brazil; during the 13 years working for the national government, she coordinated the proposition, regulation and implementation of two important federal programs: the slum upgrading program in PAC (Growth Acceleration Program) and the housing program “Minha Casa Minha Vida” (My House, My Life), both recognized internationally in terms of scope and scale.

INÊS MAGALHÃES em 2015

INÊS MAGALHÃES em 2015

INÊS MAGALHÃES em 2015

Ainda sobre a política habitacional, pode-se dizer que o próprio foco e priorização de atendimento para a população dos estratos de mais baixa renda do País, de uma certa forma, tem como objetivo viabilizar na prática e no cotidiano das pessoas o princípio do direito à cidade, norteador do Estatuto da Cidade. A implementação de um programa de investimentos de larga escala em assentamentos precários e caracterizados pela informalidade consolida uma cultura de inclusão social e urbanística iniciada com projetos-piloto em alguns municípios brasileiros durante a década de 1990, os quais instituíram pioneiramente instrumentos avançados de política e regulação urbana, com vistas a promover o reconhecimento de direitos constitucionais, conectados e integrados com investimentos em infraestrutura e habitação de interesse social.

Estes municípios foram os pioneiros no reconhecimento do direito à cidade, motivaram e estimularam movimentos sociais protagonistas de um processo *bottom up* de construção de um marco legal urbano nacional, o qual por sua vez serviu de fundamento jurídico e princípio orientador de um conjunto de políticas urbanas nas áreas de saneamento, mobilidade urbana, prevenção de riscos e de habitação. Esta última ganha protagonismo em função dos grandes déficits quantitativos e qualitativos do País, ganha escala e abrangência inéditos, e que, se ainda é insuficiente para romper com o modelo de urbanização brasileiro caracterizado por elevados níveis de segregação socioespacial, por outro lado contribui para a consolidação da cultura de uma Nova Agenda Urbana, iniciada com o advento do Estatuto da Cidade, direcionando investimento público e as estruturas produtivas para aumentar a oferta habitacional e melhorar as condições de vida urbanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INÊS MAGALHÃES em 2015

- BRASIL, **Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997**. Disponível em: file:///C:/Users/arossbach/Dropbox/Cities%20Alliance/01%20-%20Pastas%20Organizadas%202016/City%20Statute%20Publication/Background%20material/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20STN%20N%C2%BA%201.html _____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em janeiro de 2016. _____. **Portaria Nº 317, de 18 de julho de 2013**. Dispõe sobre medidas e procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/56806009/dou-secao-1-19-07-2013-pg-42>. Acesso em janeiro de 2015.
DENALDI, R.; AKAISHI A.G.; PAIVA C.; NOGUEIRA, F.R.; PETRAROLLI J.; MORETTI R. O Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) na Região do ABC: característica e execução. **Anais do I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas**. São Bernardo do Campo: UFABC, 2014.
MAGALHÃES, I. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional de Habitação. In: DENALDI, R. (org.). **Planejamento Habitacional: notas sobre precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação**. São Paulo, 2013.

INÊS MAGALHÃES em 2015

INÊS MAGALHÃES em 2015

INÊS MAGALHÃES é socióloga, especializada em desenvolvimento social e urbano, e com vasta experiência profissional no setor público brasileiro. Ex-Secretária Nacional de Habitação e Ministra das Cidades no Brasil; durante os 13 anos em que trabalhou para o governo federal, coordenou a proposta, regulamentação e implementação de dois importantes programas federais: o Programa de Urbanização de Favelas no âmbito do PAC e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, ambos internacionalmente reconhecidos por seu escopo e escala.



Estatuto da Cidade e direito
à cidade seguem como marcos
referenciais para cidades justas,
inclusivas, democráticas
e sustentáveis

Nelson Saule Júnior

● español

El Estatuto de la Ciudad y el derecho a la ciudad
siguen como marcos referenciales para ciudades
justas, inclusivas, democráticas y sostenibles

● english

City Statute and right to the city continue to be
a reference for just, inclusive, democratic and
sustainable cities

I - Cuestiones críticas para la implantación del Estatuto de las Ciudades y del Derecho a la Ciudad

Al considerar el tratamiento de la política urbana en la Constitución brasileña de 1988, si por un lado fue positivo atribuir mayor poder político e institucional a los Municipios para la promoción de las políticas de desarrollo urbano que tengan como resultado constituir ciudades más justas e inclusivas en la dimensión social y territorial, las diversas exigencias establecidas, tales como la necesidad de una ley federal, de un plan maestro municipal, de una ley municipal específica para aplicar las leyes o reglas de la edificación, utilización y parcelación obligatoria, el impuesto sobre la propiedad urbana progresivo en el tiempo y la sanción de la expropiación para fines de reforma urbana; siendo que ellos solo se pudieron aplicar de forma sucesiva, debilitó claramente la posibilidad de la auto-aplicabilidad y efectividad del derecho colectivo de la función social de la propiedad de inmediatamente a partir de la promulgación de la Constitución brasileña.

Los procedimientos y plazos legales establecidos para que los Municipios en especial desarrollarán su política urbana, creó grandes obstáculos para una adecuada actuación de los Gobiernos municipales en el sentido de identificar, mapear, demarcar, establecer un destino y viabilizar acciones concretas para asegurar que las propiedades urbanas y las ciudades desempeñen sus funciones sociales tales como, por ejemplo, producir viviendas de interés social en áreas bien localizadas y dotadas de infraestructura, combatir las acciones de especulación inmobiliaria y asegurar la prioridad de los espacios públicos como las vías públicas para atender el transporte público colectivo.

Los sectores de la sociedad beneficiados por el proceso histórico de la estructura del suelo en Brasil, poseedores de grandes concentraciones de tierras rurales y de inmuebles urbanos, consiguieron por medio de sus representantes en los partidos políticos, parlamentarios, atrasar al máximo la posibilidad de que los Municipios pudieran desarrollar su política urbana con el fin de asegurar que las ciudades y las propiedades urbanas desarrollen sus funciones sociales. Un ejemplo claro fue el período de 13 años que necesitó el Parlamento brasileño para la aprobación del Estatuto de la Ciudad en el año 2001.

Con la aprobación del Estatuto de las Ciudades varios gobiernos municipales del campo democrático y popular, comprometidos con el movimiento de la reforma urbana¹, intentaron avanzar en la aplicación de instrumentos

¹ Coordinación del FNUR: CMP- Central de Movimentos Populares, Conam – Confederação Nacional de Associações de Moradores, UNMP- União Nacional por Moradia Popular, MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, FASE - Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, Fisenge – Federação Interestadual dos Sindicatos de

I – Critical Issues for Implementation of the City Statute and the Right to the City

With regard to urban policy, if, on the one hand, the 1988 Brazilian Constitution, was positive in granting more political and institutional powers to Municipalities for promotion of urban development policies that result in building more just and inclusive cities in social and territorial terms, on the other hand, the many requirements established, i.e. the need for a federal law, municipal master plan, and specific municipal laws to apply the concept of Compulsory Parceling, Building and Utilization, progressive property tax over time, the expropriation sanction for the purpose of urban reform, and the fact that this can only be applied gradually, have clearly weakened the possibility of self-applicability and effectiveness of the collective right of property and social function, immediately as set out in the Brazilian Constitution.

Specifically, the procedures and legal deadlines established for Municipalities to develop their urban policy have created huge obstacles for municipal administrations to act appropriately in order to identify, map, limit, establish a destination and introduce concrete actions to ensure that urban properties and cities perform their social functions such as providing social interest housing in good locations with infrastructure, fighting property speculation actions, guaranteeing priority of public spaces such as public roads for collective public transport.

Sectors of society benefitting from the historic land structure process in Brazil, owners of large rural areas and urban properties were able through their political party representatives, Parliamentarians, to delay to the utmost the ability of Municipalities to develop their urban policy for ensuring that cities and urban properties develop their social functions. A clear example of this was the period of 13 years that Brazil’s parliament took to approve the City Statute in 2001.

With the approval of the City Statute, various democratic and popular municipal administrations committed to the urban reform movement¹ sought

¹ FNUR Coordination: CMP - Central de Movimentos Populares, CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores, UNMP- União Nacional por Moradia Popular, MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia, FASE- Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, FNA - Federação Nacional de Arquitetos, Instituto Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, ANTP/MDT – Associação Nacional de Transportes Públicos/ Movimento Nacional pelo o Direito ao Transporte, AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros, FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, Terra de Direitos, CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara CAAP –

1. Questões críticas para a implementação do Estatuto da Cidade e do direito à cidade

Considerando o tratamento da política urbana, se por um lado a Constituição brasileira de 1988 foi positiva ao atribuir maior poder político e institucional aos municípios para a promoção das políticas de desenvolvimento urbano que resultassem em constituir cidades mais justas e inclusivas na dimensão social e territorial, as várias exigências estabelecidas enfraqueceram claramente a possibilidade da autoaplicabilidade e efetividade do direito coletivo da função social da propriedade de imediato. Entre as exigências estavam a necessidade de uma lei federal, de um plano diretor municipal, de uma lei municipal específica para aplicar os institutos da edificação, utilização e parcelamento compulsório, imposto sobre a propriedade urbana progressiva no tempo e a desapropriação/sanção para fins de reforma urbana, sendo que esses itens somente podem ser aplicados de forma sucessiva.

Os procedimentos e prazos legais estabelecidos para os municípios, em especial, desenvolverem sua política urbana, criou grandes obstáculos para uma adequada atuação dos governos municipais. Isso porque as prefeituras precisam identificar, mapear, demarcar, estabelecer uma destinação e viabilizar ações concretas para assegurar que as propriedades urbanas e a cidades desempenhem suas funções sociais. Entre essas funções estão a de produzir habitação de interesse social em áreas bem localizadas e dotadas de infraestrutura, de combater as ações de especulação imobiliária, de assegurar a prioridade dos espaços públicos, como as vias públicas para atender o transporte coletivo, por exemplo.

Os setores da sociedade beneficiados pelo processo histórico da estrutura fundiária no Brasil atrasaram, ao máximo possível, a possibilidade de os municípios desenvolverem sua política urbana para fins de assegurar que as cidades e as propriedades urbanas desenvolvessem suas funções sociais. Em geral, esses beneficiados são os detentores de grandes concentrações de terras rurais e de imóveis urbanos, que conseguem influência com os seus representantes nos partidos políticos e parlamentos. Exemplo claro foi o período de 13 anos necessários no parlamento brasileiro para aprovação do Estatuto da Cidade, que só ocorreu em 2001.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, vários governos municipais do campo democrático e popular, compromissados com o movimento da reforma urbana¹, buscaram

¹ Coordenação do FNUR, Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (Fenae), Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros (Fisenge), Federação Nacional de Arquitetos (FNA), Instituto

destinados al desarrollo del derecho a la ciudad, de las funciones sociales de las ciudades y de la propiedad urbana, tales como presupuesto participativo, plan maestro participativo, zonas o áreas especiales de interés social, urbanización y regularización del suelo de poblaciones de bajos ingresos, así como de los instrumentos de gestión democrática de las ciudades como los consejos y conferencias de las ciudades.

Luego de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, la elección del Presidente Luis Inácio da Silva, del Partido de los Trabajadores, propicia una coyuntura extremadamente favorable para la constitución de una política nacional de desarrollo urbano, concebida en los marcos de la plataforma del derecho de la ciudad y de la reforma urbana. La creación del Ministerio de las Ciudades, del Consejo de las Ciudades y la realización de las Conferencias Nacionales de las Ciudades que movilizaron en promedio más de 300 mil personas en las ciudades brasileñas, fueron pasos relevantes para la valoración de los principios de las funciones sociales de las ciudades, de la función social de la propiedad, de la gestión democrática de las ciudades y del reconocimiento del derecho a la ciudad como marco conductor de las políticas nacionales de desarrollo urbano, vivienda, saneamiento ambiental y movilidad urbana.

Iniciativas en el Consejo de las Ciudades merecen ser destacadas en la década de 2000, tales como la Campaña Nacional del Plan Maestro Participativo (2004-2008) y la elaboración de las propuestas que resultaron de las leyes nacionales del sistema nacional de vivienda de interés social (2005), la política nacional de saneamiento ambiental (2007), la política nacional de regularización del suelo de interés social (Ley Mi Casa Mi Vida (Minha Casa Minha Vida) - 2009), la política nacional de movilidad urbana (2012) y la política para las regiones metropolitanas – Estatuto de las metrópolis (2015). El Consejo de las Ciudades y las Conferencias Nacionales de las Ciudades elaboraron también una propuesta de política nacional de mediación de los conflictos del suelo urbano y del sistema nacional de desarrollo urbano, dirigida a democratizar la gobernanza y la participación de la sociedad y fortalecer la actuación de los Municipios en la promoción de la política urbana.

Algunos factores que destaco para su consideración en relación a los desafíos que enfrentamos para una efectiva aplicación de la política nacional de desarrollo urbano que contiene el derecho a las Ciudades y las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad y la gestión democrática de las Ciudades como valores fundamentales que deben observarse y realizarse en las ciudades brasileñas.

El Programa Mi Casa Mi Vida que a partir de 2009 puso a disposición más de 20.000 millones de reais para la construcción de 2 millones de viviendas en las ciudades, sin condicionar los proyectos de esas viviendas a la aplicación de los instrumentos destinados al cumplimiento de la función social de la propiedad que resultó en la construcción de la mayor parte de las viviendas en las regiones periféricas de las ciudades.

Los recursos del PAC de la Movilidad Urbana, que a pesar de ser un factor positivo por priorizar inversiones para el transporte público, habían sido destinados de forma prioritaria a la implantación de sistemas viales y de transporte urbano que no consideraron los impactos sociales con la realización de las obras viales, como las relacionadas con el Mundial de Fútbol y las Olimpiadas en la ciudad de Río de Janeiro el año 2016.

El predominio y prevalencia del sistema de la democracia representativa (gobiernos y partidos políticos) sobre el sistema de la democracia participativa en los procesos decisivos sobre los grandes proyectos de desarrollo urbano:

to move forward with the application of instruments geared to the development of the right to the city, city social functions and urban property such as participatory budget, land use plan, social interest special zones or areas, urbanization and slum land regularization, as well as democratic city management instruments such as councils and conferences of the cities.

In the wake of the approval of the City Statute, the election of President Luis Inácio da Silva of the Workers’ Party created an extremely favorable environment for the introduction of a national urban development policy conceived and based on the right to the city and urban reform. The creation of the Ministry of Cities, the Council of Cities and the National Cities Conferences, which on average mobilizes more than 300,000 people in Brazilian cities, were relevant steps for establishing the importance of the principles of the functions of the cities, social property functions, democratic management of cities and the recognition of the right to the city as a milestone for national urban development policies, housing, environmental sanitation and urban mobility.

We highlight the initiatives of the Council of Cities in the years 2000s such as the National Campaign for Participatory Land Use Plan (2004-2008) and the formulation of proposals that resulted in national laws for social interest housing (2005), the national policy for environmental sanitation (2007), the national policy for social interest land regularization (Minha Casa Minha Vida Law – 2009), the national urban mobility policy (2012) and the policy for metropolitan regions – Metropolis Statute (2015). The Council of Cities and the National Conference of the Cities also put forward a proposal for a national policy for mediation of urban land conflicts and the national system of urban development geared to democratizing governance and society’s participation as well as strengthening the work of municipalities in promoting urban policy.

Some factors are highlighted to be considered in view of the challenges related to the effective application of a national urban development policy that contains the right to the city, the social functions of the city and property, and the democratic management of cities as fundamental values that must be observed and carried out in Brazilian cities:

The Minha Casa Minha Vida (MCMV) Program that since 2009 has provided more than 20 billion reais for the construction of two million homes in the cities without subjecting these projects to the application of instruments for fulfilment of property social function that resulted in building the majority of the houses in peripheral regions of the cities.

The resources from the Urban Mobility PAC (growth acceleration program) that, in spite of being a positive factor for prioritizing investments in public transport, were primarily allocated to building road networks and urban transport which did not take into consideration the social impact of road works such as those relating to the Fifa Football World Cup and the Olympics in the city of Rio de Janeiro in 2016.

Predominance and prevalence of the representative democratic system (governments and political parties) over the participatory democratic system in the decision process for large urban development projects: equipment and road works, property development, renovation and requalification of urban areas (For example: the revitalization of the port area in Rio de Janeiro).

The lack of a policy on land conflicts that has resulted in an increase in the number of violations of human rights by the Public Power in the communities and social groups affected by property development, works and road networks relating to mega events.

Faced with the complexity of dealing with these factors, at this time, the approach will be in relation to the issue of urban land conflicts based on the initiatives that over the past years have occurred in both the federal government and more often the Judiciary. Taking into consideration increasing international

Centro de Assessoria à Autogestão Popular, ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, Fundação Bento Rubião- Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Observatório das Metrópoles IPPUR/UFRJ/FASE, ActionAid do Brasil; CFESS - Conselho Federal de Serviço Social; Habitat para Humanidade Brasil, Fórum Nordeste de Reforma Urbana; GT Urbano do FAOR – Fórum da Amazônia Oriental; FAOC- Fórum da Amazônia Ocidental and Fórum Sul de Reforma Urbana.

avançar na aplicação de instrumentos voltados ao desenvolvimento do direito à cidade, das funções sociais das cidades e da propriedade urbana. Entre os avanços, temos o orçamento participativo, plano diretor participativo, zonas ou áreas especiais de interesse social, urbanização e regularização fundiária de favelas, bem como dos instrumentos de gestão democrática das cidades, como os conselhos e conferências das cidades.

Em seguida à aprovação do Estatuto da Cidade, a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, propiciou uma conjuntura extremamente favorável para a constituição de uma política nacional de desenvolvimento urbano, concebida nos marcos da plataforma do direito à cidade e da reforma urbana. A criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades e a realização das conferências nacionais das Cidades, que mobilizaram mais de 300 mil pessoas nas cidades brasileiras, foram passos relevantes para a valorização dos princípios das funções sociais das cidades, da função social da propriedade, da gestão democrática das cidades e do reconhecimento do direito à cidade como marco condutor das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental e de mobilidade urbana.

Iniciativas no Conselho das Cidades merecem ser destacadas na década de 2000, como a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo (2004-2008) e a elaboração das propostas que resultaram nas leis nacionais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), da Política Nacional de Saneamento Ambiental (2007), da Política Nacional de Regularização Fundiária de Interesse Social (Lei Minha Casa Minha Vida, 2009), da Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012) e da Política para as Regiões Metropolitanas – Estatuto das Metrôpoles (2015). O Conselho das Cidades e as conferências nacionais das Cidades também produziram uma proposta de política nacional de mediação dos conflitos fundiários urbanos e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano voltada a democratizar a governança e a participação da sociedade, além de fortalecer a atuação dos municípios na promoção da política urbana.

Destaco a seguir alguns fatores a serem considerados diante dos desafios que temos para uma efetiva aplicação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que contém o direito à cidade e as funções sociais da cidade e da propriedade e a gestão democrática das cidades como valores fundamentais, que devem ser observados e realizados nas cidades brasileiras.

O Programa Minha Casa Minha Vida, que, a partir de 2009, disponibilizou mais de R\$ 20 bilhões para a construção de 2 milhões de habitações nas cidades, sem condicionar os projetos dessas habitações à aplicação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade. Isso resultou na produção da maior parte das habitações nas regiões periféricas das cidades.

Os recursos do PAC da Mobilidade Urbana que, apesar de ser um fator positivo por priorizar investimentos para o transporte público, terem sido destinados de forma prioritária para a implantação de sistemas viários e de transporte urbano que não consideraram os impactos sociais. Assim tivemos a realização das obras viárias como as relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpiadas na cidade do Rio de Janeiro em 2016.

Houve predominância e prevalência do sistema da democracia representativa (governos e partidos políticos) sobre o sistema da democracia participativa nos processos de decisões sobre os grandes projetos de desenvolvimento urbano: equipamentos e obras

Pólis, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibama), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Associação Nacional de Transportes Públicos/Movimento Nacional pelo o Direito ao Transporte (ANTP/MDT), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (Fenea), Terra de Direitos, Cendhec, Centro Dom Helder Câmara, Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP), Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (Abea), Fundação Bento Rubião, Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Observatório das Metrópoles, IPPUR/UFRJ/FASE, ActionAid do Brasil, Conselho Federal de Serviço Social), Habitat para Humanidade Brasil, Fórum Nordeste de Reforma Urbana, GT Urbano do FAOR (FAOR), Fórum da Amazônia Oriental (FAOC) e Fórum Sul de Reforma Urbana.

EM SEGUIDA À APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE, A ELEIÇÃO DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, PROPICIOU UMA CONJUNTURA EXTREMAMENTE FAVORÁVEL PARA A CONSTITUIÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, CONCEBIDA NOS MARCOS DA PLATAFORMA DO DIREITO À CIDADE E DA REFORMA URBANA

equipos y obras viales, proyectos inmobiliarios, renovaciones y recalificación de áreas urbanas (por ejemplo, el área portuaria de Río de Janeiro).

La ausencia de una política sobre conflictos del suelo que tiene como resultado el aumento de las violaciones de derechos humanos por parte del Poder Público en las comunidades y grupos sociales afectados por la implantación de los proyectos, obras y sistema viales relacionados a los mega-eventos.

Ante la complejidad de tratar esos factores en esta oportunidad, el abordaje se realizará en relación a la cuestión de los conflictos del suelo urbanos con base en las iniciativas que en los últimos años han ocurrido, ya sea en la esfera del Gobierno Federal y en especial en el Poder Judicial. Y considerando la preocupación internacional cada vez más creciente por el crecimiento de la población urbana mundial y el papel relevante de las Ciudades en los aspectos económicos, culturales, sociales y políticos, reflexionaré al final sobre el significado de la adopción del derecho a la ciudad como una cuestión central por parte de los países en la Conferencia de las Naciones Unidas del Hábitat III en Quito (octubre 2016) por medio de la Nueva Agenda Urbana que debe servir como una guía orientadora para el desarrollo de ciudades más justas, inclusivas, democráticas y sostenibles.

II - Posibilidades de actuación del Poder Judicial en la implantación del Estatuto de la Ciudad y el Derecho a la Ciudad – Espacios abiertos

El Consejo de las Ciudades, por medio de la Resolución Recomendada nº 89 del 02 de abril de 2008, establece un conjunto de principios, directrices y acciones para la efectiva implantación de la Política nacional de prevención y mediación de conflictos del suelo urbano. El conflicto del suelo urbano se define como la disputa por la posesión o propiedad del inmueble urbano, así como el impacto de proyectos públicos y privados que envuelven familias de bajos ingresos o grupos sociales vulnerables que necesiten o demanden la protección del Estado en la garantía del derecho humano a la vivienda y a la ciudad.

Entre los principios para la implantación de la Política nacional de prevención y mediación se consideraron los siguientes: la garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada y del derecho a la ciudad, la garantía del acceso a la tierra urbanizada y bien localizada para la población de bajos ingresos y grupos sociales vulnerables, la garantía de la seguridad de la propiedad para las familias de bajos ingresos y grupos sociales vulnerables, la prevalencia de la paz y soluciones pacíficas para situaciones de conflictos de suelo urbanos, la participación popular y la gestión democrática de las Ciudades. Como directriz de la Política nacional de prevención y mediación de conflictos del suelo urbanos está previsto el cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad, por medio de la implantación de los Planes maestros y demás instrumentos de la Ley nº 10.257, del 10 de julio de 2001 – Estatuto de la Ciudad.

En el ámbito del Gobierno Federal, se creó en 2014 la Comisión Intersectorial de Mediación de Conflictos del Suelo Urbanos (CIMF Urb) para la implantación de esa política, compuesta por integrantes de los Ministerios de las Ciudades y de Justicia, Secretaría General de la Presidencia de la República y Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, con el objetivo de actuar en la mediación de conflictos del suelo que sean resultantes de la actuación del Gobierno Federal en su competencia. Son iniciativas que contribuyeron para el surgimiento de espacios institucionales referentes a los conflictos de los espacios urbanos en al ámbito del Poder Judicial como expondremos a seguir.

Si hubo avances institucionales en la esfera del Poder Ejecutivo y Legislativo, ya sean en el ámbito del Gobierno Federal, de los Estados (creando sus agencias y consejos metropolitanos, foros y consorcios intermunicipales y estaduais) y de los Municipios, para la implantación de la política de desarrollo urbano concebida en el Estatuto de las Ciudades, en ese balance de sus 15 años de existencia, sin duda es relevante verificar que algunas iniciativas institucionales ocurren en el ámbito del Poder Judicial en razón de la movilización de segmentos de la sociedad que actúan en defensa del derecho a la ciudad y de la reforma urbana, muchos de ellos con representación en el Consejo de las Ciudades.

Entre esas iniciativas destacamos el Fórum Nacional para el monitoreo y resolución de los conflictos del suelo rurales y urbanos del Consejo Nacional

concern with the growth of the world’s urban population and the relevant role of the cities in economic, cultural, social and political aspects, at the end we will reflect on the meaning of the adoption of the right to the city as a central issue by countries in the UN Habitat III Conference in Quito (October 2016) through the New Urban Agenda, which should serve as a guide for the development of more just inclusive, democratic and sustainable cities.

II – Likelihood of the Judiciary acting in the Implementation of the City Statute and the Right to the City – Open Spaces

The Council of Cities, according to Recommended Resolution no. 89, dated April 2, 2008, established a set of principles, guidelines and actions for the effective implementation of the National Policy for Prevention and Mediation of Urban Land Conflicts. Urban land conflict is defined as the dispute for the possession or ownership of an urban property and the impact of public and private developments on vulnerable low-income families or social groups, who need or demand the protection of the State to guarantee their human right to housing and the city.

Among the principles for implementation of the National Policy for Prevention and Mediation of Urban Land Conflicts, the following principles were considered: guarantee of the right to dignified and adequate housing and the right to the city; guarantee of access to well-located urban land for low income population and vulnerable social groups; guarantee of ownership for low income families and vulnerable groups; prevalence of peace and peaceful solutions in the event of urban land conflicts; popular participation and democratic management of the cities. A guideline of the National Policy for Prevention and Mediation of Urban Land Conflicts is to comply with the social function of property and the city through the implementation of Land Use Plans and other instruments contained in Law No. 10.257, dated July 10 2001 – City Statute.

At the Federal level, in 2014, an Intersectoral Commission for Mediation of Urban Land Conflicts (CIMF Urb) was created, formed by members of the Ministry of Justice and the Ministry of Cities, the Secretariat General of the Presidency of the Republic and the Secretariat for Human Rights of the Presidency of the Republic with a view to working on mediation of land conflicts resulting from the work of the Federal Government in its competencies. This was an initiative that led to the emergence of institutional spaces in respect of conflicts of urban spaces in the sphere of the Judiciary branch as described below.

If there have been institutional developments in the Executive and Legislative powers either at the federal, state and municipal levels (with the creation of metropolitan agencies and councils, intermunicipal and state forums and consortia) for the implementation of an urban development policy created in the City Statute over its 15 years of existence, no doubt that it is relevant to point out that some institutional initiatives are occurring in the Judiciary power in view of the mobilization of segments of society that work in defense of the right to the city and urban reform, many of them with representation in the Council of Cities.

Among these initiatives, we highlight the National Forum for monitoring and resolution of rural and urban land conflicts of the National Justice Council, the Support Group to Judicial Repossession Orders of the Court of Justice of the State of Sao Paulo (GAORP) and the Interinstitutional Committee on Urban Land Conflicts of the Department of Internal Affairs of the State of Rio Grande do Sul.

The National Justice Council (CNJ), created in 2004, is a public body that aims at improving the work of the Brazilian Judiciary System, mainly in respect of control and administrative procedural transparency. Through Ordinance no. 491, dated March 11, 2009, the National Justice Council created the National Forum for monitoring and resolution of rural and urban land conflicts, whose attribution is to conduct studies and propose concrete and normative measures for the improvement of procedures, to enhance the effectiveness of judicial proceedings, and to prevent new conflicts.

The following are some of the National Forum’s attributions: monitoring judicial actions in respect of social interest expropriation for the purpose of land reform, urban reform as well as actions and judicial incidents, including those of a criminal nature, relating to its implementation; monitoring judicial actions

viárias, empreendimentos imobiliários, renovações e requalificação de áreas urbanas (exemplo: área portuária do Rio de Janeiro).

Na ausência de uma política sobre conflitos fundiários, o resultado tem sido o aumento das violações de direitos humanos por parte do poder público nas comunidades e grupos sociais afetados pela implantação dos empreendimentos, obras e sistema viários relacionados aos megaeventos.

Diante da complexidade de tratar esses fatores, nesta oportunidade, a abordagem terá foco na questão dos conflitos fundiários urbanos, com base nas iniciativas que têm ocorrido nos últimos anos, na esfera do governo federal e, em especial, no Judiciário. Será considerada a preocupação internacional, cada vez maior, com o crescimento da população urbana mundial e do papel relevante das cidades nos aspectos econômicos, culturais, sociais e políticos. Ao final, será proposta uma reflexão sobre o significado da adoção do direito à cidade como uma questão central pelos países na Conferência das Nações Unidas da Habitat III, em Quito (outubro de 2016), por meio da Nova Agenda Urbana, que deve servir como um guia orientador para o desenvolvimento de cidades mais justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis.

2. Possibilidades de atuação do Poder Judiciário na implementação do Estatuto da Cidade e o direito à cidade – espaços abertos

O Conselho das Cidades, por meio de resolução recomendada nº 89, de 2 de abril de 2008, estabelece um conjunto de princípios, diretrizes e ações para a efetiva implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. O conflito fundiário urbano é definido como a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis, que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Entre os princípios para a implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos foram considerados: a garantia do direito à moradia digna e adequada e do direito à cidade; a garantia do acesso à terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis; a garantia da segurança da posse para as famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis; a prevalência da paz e soluções pacíficas para situações de conflitos fundiários urbanos; a participação popular e gestão democrática das cidades. Como diretriz da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos está previsto o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, por meio da implementação dos planos diretores e demais instrumentos da lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade.

No âmbito da União, foi criada em 2014, para a implementação dessa política, a Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (CIMF Urb), composta por integrantes dos ministérios das Cidades e da Justiça, Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. O objetivo é atuar na mediação de conflitos fundiários que sejam resultantes da atuação do governo federal na competência do governo. São iniciativas que contribuíram para o surgimento de espaços institucionais referentes aos conflitos dos espaços urbanos no âmbito do Poder Judiciário, como será exposto a seguir.

Se houve avanços institucionais na esfera dos poderes Executivo e Legislativo, seja no âmbito da União, dos estados (criando suas agências e conselhos metropolitanos, fóruns e consórcios intermunicipais e estaduais) e dos municípios para a implementação da política de desenvolvimento urbano concebida no Estatuto da Cidade, neste balanço dos seus 15 anos de existência, sem dúvida, é relevante verificar que algumas iniciativas institucionais estão ocorrendo no âmbito do Poder Judiciário, em razão da mobilização de segmentos da sociedade que atuam em defesa do direito à cidade e da reforma urbana, muitos deles com representação no Conselho das Cidades.

de Justicia, el Grupo de Apoyo a las Órdenes Judiciales de Reintegración de Pose (GAORP), del Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo y el Comité Interinstitucional sobre Conflictos del Suelo Urbanos de la Inspección General de Justicia de Rio Grande do Sul.

El Consejo Nacional de Justicia (CNJ), creado en el año 2004, es una institución pública que tiene como objeto perfeccionar el trabajo del sistema judicial brasileño, principalmente en lo que se refiere al control y a la transparencia administrativa y procesal. El CNJ, a través del Decreto Administrativo nº 491 del 11/03/2009, constituyó el **Fórum Nacional para el monitoreo y resolución de los conflictos del suelo rurales y urbanos**, con la atribución de elaborar estudios y proponer medidas concretas y normativas para el perfeccionamiento de procedimientos, el refuerzo a la efectividad de los procesos judiciales, y la prevención de nuevos conflictos.

El Fórum Nacional tiene entre sus atribuciones: el monitoreo de las acciones judiciales de expropiación por interés social para fines de reforma agraria, para fines de reforma urbana y de las acciones e incidentes judiciales, incluso de naturaleza criminal, relacionados a su implantación, el monitoreo de las acciones judiciales relativas al dominio y a la pose de los inmuebles, provenientes, entre otros factores, de la ocupación desordenada del área urbana o rural, de la parcelación del suelo urbano sin registro de parcelación y de la complejidad de los programas de financiación habitacional, el monitoreo de las acciones judiciales originadas en las acciones de combate al trabajo en condiciones análogas a la esclavitud, el estudio y el monitoreo de la actividad de las notarías de registro de inmuebles, en las cuestiones relacionadas a la ocupación del suelo rural y urbano, la propuesta de medidas concretas y normativas destinadas a la optimización de rutinas procesales, la organización y estructuración de las unidades judiciales con competencia sobre las áreas de actuación definidas en los incisos anteriores, la propuesta de medidas concretas y normativas destinadas a la prevención de conflictos judiciales y a la definición de estrategias en las cuestiones agrarias, urbanas y de vivienda.

El Fórum Nacional está integrado por magistrados que actúan en unidades jurisdiccionales, especializadas o no, que tratan de temas relacionados al objeto de su actuación, pudiendo contar con el auxilio de autoridades y especialistas que actúen en las áreas relacionadas.

En 2014 se instituyó en el Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo el **Grupo de Apoyo a las Órdenes Judiciales de Reintegración de Pose (GAORP)** debido a la multiplicación de conflictos del suelo urbanos en el Estado de São Paulo, reflejados en las innumerables acciones de reintegración de pose interpuestas en los tribunales y de la necesidad de que se reduzca un eventual impacto social derivado del cumplimiento de una orden judicial de reintegración de pose con potencial violación de derechos humanos. (Decreto administrativo del TJ-SP n.º 9.102/2014, 9.139/2015 y n.º 9.138/2015)

El GAORP tiene como atribución acompañar las órdenes judiciales de reintegración de pose de alta complejidad, mediante una solicitud del magistrado de la causa, sea en relación al número de personas envueltas, el lugar ocupado y otras circunstancias que el magistrado deba ponderar, en hipótesis en las cuales, a su criterio y evaluación, perciba la dificultad exacerbada en el cumplimiento de la orden judicial. El GAORP tiene también como atribuciones servir de espacio interinstitucional de producción de ideas y soluciones consensuales, reunir a sus integrantes, teniendo como objetivo, inicialmente, la conciliación entre las partes, y caso no la haya, obtener de los referidos integrantes providencias específicas que tengan como objeto atenuar las consecuencias de la reintegración.

Después de aceptada la solicitud, los autos deberán encaminarse al GAORP, sin la inminencia de cumplimiento de medida cautelar, conteniendo el resumen del proceso, con la indicación de las principales decisiones y respectivas hojas, además de las informaciones siguientes: cantidad aproximada de ocupantes y características del área ocupada, fechas de la ocupación, de la orden de reintegración de pose y de la previsión de su entrada en vigor, y otros informes que el magistrado entienda como necesarios. El Grupo se compone de 15 representantes del Poder Público, un Juez Asesor de la Presidencia del TJSP, que lo coordinará, y por representantes indicados por los miembros de los Gobiernos Federal, de los Estados y Municipal y especialistas sobre conflictos

relating to property dominion and ownership, arising among other factors from the disorderly occupation of urban or rural areas, parceling of urban land without land registry and the complexity of housing finance programs; monitoring judicial actions arising from actions to combat slave-like labor; studying and monitoring property notaries and registries, in matters relating to the occupation of rural and urban land; proposing normative concrete measures aiming at the optimization of procedural routines, organizing and structuring judicial units with jurisdiction over the areas of action as defined previously; proposing normative and concrete measures, aiming at the prevention of judicial conflicts and the definition of strategies for agrarian, urban and housing issues.

The National Forum is formed by judges working in jurisdictions, specialized or not, that address themes relating to the purpose of their work, who can count on the assistance of authorities and experts in correlating areas.

The Support Group to Judicial Repossession Orders (GAORP) was created by the Court of Justice of the State of Sao Paulo in 2014, given the increase in the number of urban land conflicts in the State of Sao Paulo, reflected in the numerous repossession lawsuits filed; and the need to reduce possible social impact, resulting from compliance with repossession legal orders with potential violation of human rights. (Ordinances of the Court of Justice no. 9.102/2014, no. 9.139/2015 and no. 9.138/2015).

GAORP's attribution is to follow legal orders for highly complex repossession cases, when requested by the judge of the case, in relation to the number of people involved, place occupied and other circumstances to be considered by the judge in the cases when at his discretion and assessment he realizes the exacerbated difficulty in complying with the legal order. It is also an attribution of GAORP to serve as an interinstitutional space for production of ideas and consensual solutions; reunite its members, for the purpose, at first, of reconciling the parties and, should this not be possible, obtain from them specific measures that aim to soften the consequences of repossession.

After receipt of a request, the records should be submitted to GAORP, without having to comply with a preliminary order, containing a summary of the proceedings, indication of the main rulings and respective pages, in addition to the following information: approximate number of occupants and characteristics of the occupied area, dates of occupation, repossession order and when it is anticipated to become effective, as well as other information the judge may deem necessary. The Support Group is formed by 15 representatives of the Public Power, an Assistant Judge of the Presidency of the Court of Justice of Sao Paulo, who will act as coordinator, and representatives appointed by members of the Municipal, State and Federal governments, and invited experts on land conflicts, and this becomes the only instance in which members of civil society can participate in the process.

The Court of Justice of the State of Rio Grande do Sul established the Interinstitutional Committee on Urban Land Conflicts of Judiciary Internal Affairs Department (Publication no. 037/2016 on June 2, 2016), which established a state of exception for the period of one year for cases that address urban land conflicts in the city of Porto Alegre determining that cases of this nature be submitted for reconciliation between the parties, State Prosecution Office, Office of the Public Defender, state housing department, municipal housing department, state prosecution office and municipality prosecution office. Instead of an injunction to comply with an eviction order within 24 hours, without right to appeal, and with the use of the police, always out of proportion, among other violations of human rights, the Judiciary of Rio Grande do Sul opts for mediation of conflicts, in accordance with the provisions of various international documents on human rights and also in accordance with Resolution no. 87/2009 of the National Council of Cities.

**CHIEF OF INTERNAL AFFAIRS OF THE JUDICIARY OF RIO GRANDE DO SUL
PUBLICATION NOTICE No.037/2016-CGJ STATE OF EXCEPTION**

Pursuant to resolution of the Interinstitutional Committee On Urban Land Conflicts instituted by act 23/2016-CGJ, records no. 0010-16/000114-2, Authorized the implementation of the state

Entre essas iniciativas destacamos o Fórum Nacional para o Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos do Conselho Nacional de Justiça, o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (Gaorp) do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o Comitê Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários Urbanos da Corregedoria Geral de Justiça do Rio Grande do Sul.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado em 2004, é uma instituição pública que visa a aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente, no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. O CNJ, através da portaria nº 491 de 11 de março de 2009, constituiu o Fórum Nacional para o Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos, o reforço à efetividade dos processos judiciais e a prevenção de novos conflitos.

O Fórum Nacional tem entre suas atribuições: o monitoramento das ações judiciais de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, para fins de reforma urbana e das ações e incidentes judiciais, inclusive de natureza criminal, relacionados à sua implementação; o monitoramento das ações judiciais relativas ao domínio e à posse de imóveis, oriundas, dentre outros fatores, da ocupação desordenada da área urbana ou rural, do parcelamento do solo urbano sem registro de loteamento e da complexidade dos programas de financiamento habitacional; o monitoramento das ações judiciais originadas das ações de combate ao trabalho em condições análogas à de escravo; o estudo e o monitoramento da atividade dos cartórios de registro de imóveis, nas questões relacionadas à ocupação do solo rural e urbano; a proposição de medidas concretas e normativas voltadas à otimização de rotinas processuais, à organização e estruturação das unidades judiciárias com competência sobre as áreas de atuação definidas nos incisos anteriores; a proposição de medidas concretas e normativas voltadas à prevenção de conflitos judiciais e à definição de estratégias nas questões agrárias, urbanas e habitacionais.

O Fórum Nacional é integrado por magistrados atuantes em unidades jurisdicionais, especializadas ou não, que tratam de temas relacionados ao objeto de sua atuação, podendo contar com o auxílio de autoridades e especialistas com atuação nas áreas correlatas.

No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 2014, foi instituído o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (Gaorp) em razão da multiplicação de conflitos fundiários urbanos no estado de São Paulo, refletidos nas inúmeras ações de reintegração de posse ajuizadas; e da necessidade de se reduzir eventual impacto social derivado de cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse com potencial violação de direitos humanos (portarias do TJ-SP nº 9.102/2014, nº 9.139/2015 e nº 9.138/2015).

O Gaorp tem como atribuição acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade, mediante solicitação do magistrado da causa, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial. O Gaorp tem também como atribuições servir de espaço interinstitucional de produção de ideias e soluções consensuais; reunir seus integrantes, objetivando, inicialmente, a conciliação entre as partes e, não havendo conciliação, obter dos integrantes providências específicas que visem a amenizar as consequências da reintegração.

Após o acolhimento da solicitação os autos deverão ser encaminhados ao Gaorp, sem a iminência de cumprimento de ordem liminar, contendo o resumo do processo, com a indicação das principais decisões e respectivas folhas, além das seguintes informações: quantidade aproximada de ocupantes e características da área ocupada, datas da ocupação, da ordem de reintegração de posse e da previsão de sua efetivação, e outros informes que o magistrado entenda necessários. O Grupo tem na sua composição 15 representantes

NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, EM 2014, FOI INSTITUÍDO O GRUPO DE APOIO ÀS ORDENS JUDICIAIS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE (GAORP) EM RAZÃO DA MULTIPLICAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO ESTADO DE SÃO PAULO, REFLETIDOS NAS INÚMERAS AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE AJUIZADAS; E DA NECESSIDADE DE SE REDUZIR EVENTUAL IMPACTO SOCIAL DERIVADO DE CUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE COM POTENCIAL VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

del suelo invitados, siendo esta la única forma de contar con miembros de la sociedad civil en ese espacio institucional.

En el Tribunal de Justicia del Estado de Rio Grande do Sul se instituyó el Comité Interinstitucional sobre Conflictos del Suelo Urbanos de la Inspección General de Justicia (Publicación nº 037/2016 del 2 de junio de 2016) que estableció el régimen de excepción por el plazo de 1 año para los procesos referidos a conflictos del suelo urbano en la ciudad de Porto Alegre, determinando que los procesos distribuidos con ese carácter se envíen para conciliación entre las partes, Ministerio Público Estadual, Oficina del Defensor Público Estadual, Secretaría estadual de vivienda, Departamento municipal de vivienda, Fiscalía general del estado y Fiscalía general del municipio. En lugar de una medida cautelar para el cumplimiento del desalojo en 24hs, sin derecho a la contradicción y a la amplia defensa, con uso de fuerza policial siempre desmedida, entre otras violaciones a los derechos humanos, el Poder Judicial de Rio Grande do Sul opta por la mediación de los conflictos, conforme previsto en diversos documentos internacionales de derechos humanos y también en la Resolución nº 87/2009 del Consejo Nacional de la Ciudades.

INSPECCIÓN-GENERAL DE JUSTICIA RIO GRANDE DO SUL PUBLICACIÓN Nº 037/2016-CGJ RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

En conformidad con las deliberaciones del Comité Interinstitucional Sobre Conflictos Del Suelo Urbanos, instituido por el acto 23/2016-CGJ, en los autos del expediente nº 0010-16/000114-2, autorizó la implantación de régimen de excepción, en la modalidad jurisdicción compartida, a contar del 01 de junio de 2016, por el plazo de 01 (un) año, la conciliación entre las partes en los procesos que versen sobre “conflicto del suelo urbano colectivo”, en tramitación en la Comarca de Porto Alegre, remitiendo eventual acuerdo para homologación por el juez competente del asunto. Se considerarán para los fines de este publicación los asuntos sobre disputa de pose o propiedad de inmueble con fines urbanos, localizado en la Comarca de Porto Alegre, independientemente de la zonificación, así como los conflictos provenientes del impacto de proyectos públicos o privados, envolviendo familias de bajos ingresos o grupos sociales vulnerables que necesiten o demanden la protección del estado en la garantía del derecho humano a la vivienda y a la ciudad. La actuación de la magistrada designada envolverá procesos de tal temática, inmediatamente después de la distribución y sin apreciación de la medida cautelar, o que cuenten con decisión preliminar ya precluida o con sentencia transitada en juzgado con determinación de desalojo. La remisión del proceso al CEJUSC la realizará el magistrado del juzgado de origen, incumbiéndole a este último el cumplimiento de todas las determinaciones establecidas en él. Las audiencias de conciliación en el CEJUSC serán acompañadas, como miembros efectivos, por representantes del Ministerio Público Estadual, Oficina del Defensor Público Estadual, Departamento Municipal de Vivienda, Secretaría Estadual de Obras, Saneamiento Y Vivienda, Fiscalía General del Estado y Fiscalía General del Municipio, pudiendo ser solicitada la presencia de otras entidades o técnicos necesarios para la buena conducción de la conciliación.

Son nuevos arreglos institucionales en el Poder Judicial que abren perspectivas para la promoción de una gestión democrática sobre los conflictos de uso y ocupación del espacio urbano, teniendo como marco legal referencial el Estatuto de la Ciudad en lo que se refiere al cumplimiento del derecho a la ciudad, a la función social de la ciudad y a la función social de la propiedad en la mediación de esos conflictos. Una decisión relevante que incorpora los preceptos del Estatuto de las Ciudades fue la emitida por el Supremo Tribunal Federal, principal Corte brasileña, sobre la ocupación que tuvo inicio el año 2012 con 120 familias en un área urbana conocida como Vila Soma existente con una extensión de 1.000.000,00 m² (un millón de metros cuadrados)

of exception as shared jurisdiction, beginning on June 1, 2016 and in force for a period of one year, the reconciliation between the parties in the processes about “collective urban land conflict”, in the Judicial District of Porto Alegre, referring any eventual agreements for ratification by the judge of the case. For the purpose of this publication notice, the following cases will be considered: cases about possession dispute or property ownership for urban purposes located in the Judicial District of Porto Alegre will be considered regardless of the zoning, as well as conflicts resulting from the impact of public or private developments involving low income families or vulnerable social groups who need or demand the protection of the state to guarantee their human right to housing and the city. The action of the designated judge will involve processes of such nature, immediately after the case has been assigned, and not considering injunctions, or those with barred injunctions or unappealable judgement with order for disoccupation. Submission of the process to CEJUSC will be made by the original court judge, and the latter will be in charge of complying with all determinations contained therein. Reconciliation hearings at CEJUSC will be accompanied, as effective members, by representatives of the State Prosecution Office, State Public Defense Office, Municipal Housing Department, State Secretariat for Works, Sanitation and Housing, State General Prosecution Office and Municipal General Prosecution Office, and, the attendance by other bodies or technicians may be required for the good performance of the reconciliation.

New institutional measures in the Judiciary bring fresh perspectives for the democratic management of conflicts relating to urban land use and occupation, having as a reference legal framework the City Statute in respect of compliance with the right to the city and the social function of the property in the mediation of these conflicts. A relevant ruling that incorporates the precepts of the City Statute was handed down by the Federal Supreme Court, the main Court in Brazil, relating to an occupation which began in 2012 with 120 families in an existing urban area known as Vila Soma of 1,000,000 m² (one million square meters) located in the Municipality of Sumaré in the State of Sao Paulo, resulting in an informal settlement of 10,000 residents. The action for repossession to remove this community was filed by THE Bankruptcy Estate of Soma Equipamentos Industriais Ltda. and Melhoramentos Agrícolas Vifer Ltda. in July 2012 and was found in favor of the plaintiff by the Court of Justice of the State of Sao Paulo. Removal was ordered to take place in early January 2016, following an appeal by the Public Defender to the Federal Supreme Court, but the order was suspended by decision of Justice Ricardo Lewandowski under the terms reported below.

Vila Soma Case at the Federal Supreme Court <http://s.conjur.com.br/dl/lewandowski-suspende-reintegracao-area.pdf>.

In this context, considering the information in the records that the compliance with the order of repossession is imminent (scheduled for 01/17/2016) for removal of ten thousand (10,000) people, without indication of the means for carrying out the removal (such as trucks and warehouses), without any indication of how resettlement of the families will be carried out and taking into account the considerable risk of social conflicts, exemplified in recent episodes such as seen in the vacation of the area of Pinheirinho, in Sao Jose dos Campos, State of Sao Paulo, as well as that of an old building on Avenida Sao Joao, in the city of Sao Paulo, state of Sao Paulo, I find that immediate compliance with the decision may bring about latent conflicts leading to violation of the fundamental rights of those affected by it.

Therefore, in this perfunctory analysis of the case, as appropriate in the case of provisional remedy, I understand that the requirements for concession of the urgent measure requested are present. Thus, I grant a preliminary injunction to assign suspensive

do poder público, um juiz assessor da presidência do TJSP, que o coordenará, por representantes indicados pelos membros dos governos federal, estadual e municipal e especialistas sobre conflitos fundiários convidados – sendo que esta passa a ser a única forma de ter membros da sociedade civil nesse espaço institucional.

No Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, foi instituído o Comité Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários Urbanos da Corregedoria Geral de Justiça (edital nº 037 de 2 de junho de 2016), que estabeleceu o regime de exceção pelo prazo de um ano para os processos que versem sobre conflitos fundiários urbanos na cidade de Porto Alegre. Determinou ainda que os processos distribuídos com esse caráter sejam enviados para conciliação entre as partes, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Secretaria Estadual de Habitação, Departamento Municipal de Habitação, Procuradoria-Geral do Estado e Procuradoria-Geral do Município. Ao invés de uma liminar para cumprimento do despejo em 24 horas, sem direito ao contraditório e ampla defesa, com uso de força policial sempre desmedida, entre outras violações aos direitos humanos, o Judiciário do Rio Grande do Sul opta pela mediação dos conflitos, conforme previsto em vários documentos internacionais de direitos humanos e também na resolução nº 87/2009 do Conselho Nacional das Cidades.

Corregedora-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul Edital nº 037/2016-CGJ Regime de Exceção

Em conformidade com as deliberações do Comité Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários Urbanos, instituído pelo ato nº 23/2016-CGJ, nos autos do expediente nº 0010-2016/000114-2, autorizou a implantação de Regime de Exceção, na modalidade jurisdicção compartilhada, a contar de 1º de junho de 2016, pelo prazo de 1 (um) ano, a conciliação entre as partes nos processos que versem sobre “conflito fundiário urbano coletivo”, em tramitação na comarca de Porto Alegre, remetendo eventual acordo para homologação pelo juiz natural do feito. Serão considerados para os fins deste edital os feitos sobre disputa de posse ou propriedade de imóvel com fins urbanos localizado na comarca de Porto Alegre, independentemente do zoneamento, bem como os conflitos decorrentes do impacto de empreendimentos públicos ou privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade. A atuação da magistrada designada envolverá processos de tal temática, imediatamente após a distribuição e sem apreciação da liminar, ou que contem com decisão liminar já preclusa ou com sentença transitada em julgado com determinação de desocupação. A remessa do processo ao Cejusc será realizada pelo magistrado da vara de origem, incumbindo a esta última o cumprimento de todas as determinações nele lançadas. As audiências de conciliação no Cejusc serão acompanhadas, como membros efetivos, por representantes do Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Departamento Municipal de Habitação, Secretaria Estadual de Obras, Saneamento e Habitação, Procuradoria-Geral do Estado e Procuradoria-Geral do Município, podendo ser solicitada a presença de outras entidades ou técnicos necessários à boa condução da conciliação.

São novos arranjos institucionais no Poder Judiciário que abrem perspectivas para a promoção de uma gestão democrática sobre os conflitos de uso e ocupação do espaço urbano, tendo como marco legal referencial o Estatuto da Cidade, no que se refere ao cumprimento do direito à cidade, função social da cidade e a função social da propriedade na mediação desses conflitos. Uma decisão relevante que incorpora os preceitos do Estatuto da Cidade foi a proferida pelo Supremo Tribunal Federal, principal Corte brasileira, na ocupação que teve início em 2012 com 120 famílias numa área urbana conhecida como Vila Soma, existente com extensão de 1 milhão de metros quadrados,

localizada en el Municipio de Sumaré/SP, y que resultó en un asentamiento informal con 10 mil habitantes.

La acción de reintegración de pose para desalojar dicha comunidad fue promovida por Massa Falida Soma Equipamentos Industriais LTDA. y Melhoramentos Agrícolas Vifer LTDA., en julio de 2012 y fue juzgada precedente por el Tribunal de Justicia de São Paulo. El desalojo, determinado para ocurrir a principios del mes de enero de 2016, en atención al recurso de la Oficina del Defensor Público presentado ante el Supremo Tribunal Federal, fue suspendido por decisión del Ministro Ricardo Lewandowski en los términos que se presentan a continuación.

Caso Vila Soma en el Supremo Tribunal Federal (<http://s.conjur.com.br/dl/lewandowski-suspende-reintegracao-area.pdf>)

En ese contexto, considerando las informaciones aportadas a los autos de que es inminente el cumplimiento de mandato de reintegración de pose (marcado para el día 17/1/2016) para la retirada de más de 10.000 (diez mil) personas, sin la presentación de los medios para la realización del desalojo (tales como camiones y depósitos), sin ninguna indicación de cómo se realizará el reasentamiento de las familias, y teniendo en cuenta el riesgo considerable de conflictos sociales, ejemplificados por episodios recientes como el desalojo del área de Pinheirinho, en São José dos Campos/SP, así como la de un antiguo edificio en la Avenida São João, en São Paulo/SP entendí que el inmediato cumplimiento de la decisión podrá catalizar conflictos latentes, propiciando violaciones a los derechos fundamentales de aquellos afectados por ella.

Por lo tanto, en este breve examen del caso, propio de las acciones de naturaleza cautelar, entiendo presentes los requisitos necesarios para la concesión de la medida de urgencia interpuesta.

En atención a esto, accedo al pedido de la medida cautelar, para atribuir efecto suspensivo al recurso extraordinario, suspendiendo los efectos de la sentencia a la que se recurre, hasta el juicio de esa medida cautelar.

Determino, en consecuencia, la suspensión de la orden de reintegración de pose marcada para el 17/1/2016.

Comuníquese, con urgencia, al Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo.

Publíquese. Brasília, 13 de enero de 2016.

Ministro RICARDO LEWANDOWSKI Presidente

III. La contribución de la noción del Derecho a la ciudad del Estatuto de las Ciudades a la implantación de la Nueva Agenda Urbana

El Estatuto de las Ciudades es una importante referencia para una comprensión legal y jurídica del Derecho a la Ciudad. Por medio del Artículo 2º, I el derecho a la ciudad tiene la siguiente noción legal: Derecho a las Ciudades Sostenibles, comprendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras. Con base en una interpretación amplia de las directrices del Estatuto de las Ciudades se integra a esa noción la directriz establecida en el inciso II del Artículo 2º: gestión democrática por medio de la participación de la poblaciones y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad en la formulación, realización y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

Podemos identificar que esa noción contiene tanto elementos del campo de los derechos humanos económicos, sociales y culturales como de los derechos humanos civiles y políticos, lo que contribuye para una dimensión integral territorial de los derechos humanos en las ciudades. Esos componentes son el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio.

La noción del derecho a la ciudad en el Estatuto de las Ciudades contiene una calificación sobre la concepción de ciudad que debe desarrollarse

effect of the extraordinary appeal, suspending the effects of the decision of the Court of Sao Paulo until judgement of this provisional ruling. I order, therefore, the suspension of the order for repossession scheduled for 01/17/2016. Inform the Court of Justice of the State of Sao Paulo urgently.

Publish. Brasília, January 13, 2016.

Minister RICARDO LEWANDOWSKI President

III . The contribution of the Notion of the Right to the City of the City Statute and the implementation of a New Urban Agenda.

The City Statute is an important reference for legal and judicial understanding of the Right to the City. Through Article 2, I, the right to the city has the following legal notion: Right to Sustainable Cities is understood as the right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transportation and public services, jobs and leisure for present and future generations. Based on extensive interpretation of the City Statute guidelines, this notion is added to the guideline established in Item II of Article 2: democratic management by means of participation of the population and representative associations from various segments of the community in the formulation, execution and follow-up of plans, programs and projects of urban development.

This notion contains both elements from the field of human, economic, social and cultural rights and human, civil and political rights that contribute to the full land dimension of human rights in the city. These components constitute the right to urban land, housing, environmental sanitation, infrastructure, transportation, public services, work and leisure.

The notion of the right to the city in the City Statute contains a qualification of the concept of the city that must be developed, that is, sustainable cities. This contains the understanding of a diffuse right, which includes the right of present and future generations, adopting by analogy the definition of sustainable development, and the right to an environment that must be preserved for present and future generations.

This notion of the right to the city also contains as qualifications the conception of the city that must be developed; the democratic city and the city with citizenship by means of participation of the population and associations representing the various segments of the community in the formulation, execution and follow-up of plans, programs and projects of urban developments.

For this qualification of the right to the city to come to fruition, we need actions to enable the residents of cities, strengthening their ability to have access to urban resources, services, products and city life opportunities; it implies enabling the effective participation of citizens in public policies. Women's participation in city politics should be taken into account even more, likewise informal urban workers, ethnic and religious groups, LGBT, the disabled, children, the young, the elderly, migrants and street dwellers.

The provision of a legal notion in the City Statute in respect of the right to the city was one of the main references for drawing up the World Charter for the Right to the City, which occurred during the World Social Forums held in Porto Alegre in the years 2000 until 2005. In the World Charter, the Right to the City is understood as the right to equitable usufruct of the cities within the principles of sustainability and social justice. That right is understood as the collective right of the inhabitants of cities, in particular of the vulnerable and marginalized groups, which confers upon them legitimacy of action and organization based on their uses and customs, with the objective to achieve full exercise of the right to an adequate standard of living. It is understood as an interconnected and interdependent right of all the internationally recognized human rights, integrally conceived. According to the Charter, all people must have the right to a city without discrimination of gender, age, race, ethnicity and religious and political orientation, preserving their cultural identity and memory.

In the run-up to the UN Habitat Conference III (Quito – October 2016) the idea of the right to the city in the City Statute, together with the World Charter for the Right to the City, and the treatment in the Constitution of Ecuador have been a source of inspiration for establishing a conception and vision of this right in the New Urban Agenda.

As issues raised by the notion contained in the City Statute and that

localizada no município de Sumaré (SP). A ocupação resultou num assentamento informal com 10 mil habitantes.

A ação de reintegração de posse para remover essa comunidade foi promovida pela Massa Falida Soma Equipamentos Industriais Ltda. e Melhoramentos Agrícolas Vifer Ltda., em julho de 2012, e foi julgada precedente pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. A remoção determinada para ocorrer no início do mês de janeiro de 2016, em razão do recurso da Defensoria Pública feita perante o Supremo Tribunal Federal, foi suspensa por decisão do ministro Ricardo Lewandowski nos termos relatados abaixo.

Nesse contexto, considerando as informações trazidas aos autos, de que é iminente o cumprimento de mandado de reintegração de posse (agendado para o dia 17/01/2016) para a retirada de mais de 10.000 (dez mil) pessoas, sem a apresentação dos meios para a efetivação da remoção (como caminhões e depósitos), sem qualquer indicação de como será realizado o reassentamento das famílias, e tendo em conta o risco considerável de conflitos sociais, exemplificados por episódios recentes como a desocupação da área do Pinheirinho, em São José dos Campos/SP, bem como a de um antigo prédio na Avenida São João, em São Paulo/SP, entendo que o imediato cumprimento da decisão poderá catalisar conflitos latentes, ensejando violações dos fundamentais daqueles atingidos por ela.

Portanto, neste exame perfunctório do caso, próprio das ações de natureza cautelar, entendo presentes os requisitos necessários à concessão da medida de urgência pleiteada.

Isso posto, defiro o pedido liminar, para atribuir efeito suspensivo ao recurso extraordinário, suspendendo os efeitos do acórdão recorrido, até julgamento dessa ação cautelar. Determino, em consequência, a suspensão da ordem de reintegração de posse agendada para 17/1/2016.

Comunique-se, com urgência, ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Publique-se. Brasília, 13 de janeiro de 2016.

Ministro RICARDO LEWANDOWSKI Presidente²

3. A contribuição da noção do direito à cidade do Estatuto da Cidade à implementação da Nova Agenda Urbana

O Estatuto da Cidade é uma importante referência para uma compreensão legal e jurídica do direito à cidade. Através do Artigo 2º, I, o direito à cidade tem a seguinte noção legal: direito a cidades sustentáveis compreendido 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. Com base numa interpretação extensiva das diretrizes do Estatuto da Cidade se integra a essa noção a diretriz estabelecida no inciso II do Artigo 2º: gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Podemos identificar que essa noção contém tanto elementos do campo dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais e dos direitos humanos civis e políticos, que contribui para uma dimensão integral territorial dos direitos humanos nas cidades. Componentes esses que são o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

A noção do direito à cidade no Estatuto da Cidade contém uma qualificação sobre a concepção de cidade que deve ser desenvolvida, que é a cidade sustentável. Esta noção contém a compreensão de um direito difuso, que inclui o direito das gerações presentes e futuras, adotando por analogia a definição de desenvolvimento sustentável, que inclui o direito a um ambiente que deve ser preservado para as gerações presentes e futuras.

² Caso Vila Soma no Supremo Tribunal Federal <http://s.conjur.com.br/dl/lewandowski-suspende-reintegracao-area.pdf>

y que es la de ciudades sostenibles. Esta noción contiene el entendimiento de un derecho difuso que incluye el derecho de las generaciones presentes y futuras, adoptando por analogía la definición de desarrollo sostenible, que incluye el derecho a un ambiente que debe preservarse para las generaciones presentes y futuras.

Esa noción del derecho a la ciudad también contiene como calificaciones sobre la concepción de ciudad que debe desarrollarse, la ciudad democrática y la ciudad con ciudadanía por medio de la participación de las poblaciones y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de las comunidades en la formulación, realización y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

La concreción de esa calificación del derecho a la ciudad tiene como premisas acciones para capacitar a los habitantes de las ciudades, fortaleciendo su capacidad de tener acceso a recursos urbanos, servicios, productos y oportunidades de vida de la ciudad, lo que implica permitir la participación efectiva de los ciudadanos en las políticas públicas. Debe valorizarse cada vez más el protagonismo de las mujeres en el campo de la política en las ciudades, así como de los grupos marginalizados, tales como los trabajadores informales urbanos, grupos étnicos y religiosos, las personas LGBT, las personas discapacitadas, niños, jóvenes, ancianos, inmigrantes, y personas que viven en la calle.

La previsión de una noción legal en el Estatuto de las Ciudades sobre el derecho a la ciudad fue una de las principales referencias para la elaboración de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad realizada durante los Foros Sociales Mundiales en Porto Alegre en el período de 2000 a 2005. El Derecho a la Ciudad en la Carta Mundial se comprende como el derecho al usufructo equitativo de las ciudades, dentro de los principios de sostenibilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, con base en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un estándar de vida adecuado. Es un derecho interconectado e interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente. De acuerdo con la carta, todas las personas deben tener el derecho a una ciudad sin discriminación de género, edad, raza, etnia y orientación política y religiosa, preservando la memoria y la identidad cultural.

En el proceso de la Conferencia de las Naciones Unidas del Hábitat III (Quito- octubre de 2016) la noción del derecho a la ciudad en el Estatuto de las Ciudades, junto con la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, y el tratamiento en la Constitución de Ecuador, han sido una de las fuentes de inspiración para el establecimiento de una concepción y visión sobre ese derecho en la Nueva Agenda Urbana.

Como cuestiones que en la noción contenida en el Estatuto de las Ciudades han contribuido para la construcción de la concepción del derecho a la ciudad para la Nueva Agenda Urbana, podemos destacar su comprensión como un derecho humano, el alcance territorial del ejercicio de ese derecho, su objeto jurídico de protección, las obligaciones y responsabilidades para la promoción de ese derecho y su existencia en el campo de las normas internacionales de derechos humanos.

Los principales elementos de la concepción del derecho a la ciudad formulado en el proceso de la Conferencia del Hábitat III, ya sea en los grupos de trabajos oficiales, en las reuniones, encuentros y conferencias preparatorias y por un colectivo de organizaciones de la sociedad civil, en especial por la Plataforma Global del Derecho a la Ciudad (Ver <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt>.) son los siguientes:

El derecho a la ciudad es el derecho de todos los habitantes de las generaciones presentes y futuras, de ocupar, usar y construir ciudades justas, inclusivas y sostenibles, definido como un bien esencial común para la calidad de vida. El Derecho a la Ciudad implica también responsabilidades sobre los gobiernos y las personas de reclamar, defender y promover este derecho. La ciudad como un bien común contiene los siguientes componentes³:

- la ciudad libre de discriminación con base en sexo, edad, estado

have contributed to the design of the concept of the right to the city for the New Urban Agenda, we highlight: the right to the city understood as a human right, the territorial scope for exercise of this right, its legal protection, the obligations and responsibilities for promotion of this right and its existence in the field of international human rights rules.

The main elements of the concept of the right to the city formulated in the process of the Habitat III Conference, whether in official working groups, meetings, preparatory meetings and conference or through a number of civil society organizations, particularly the Global Platform for the Right to the City (See <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt>.) are the following:

The right to the city is the right of all inhabitants, present and future generations, to occupy, use and produce just, inclusive and sustainable cities, defined as an essential common good for quality of life. The Right to the City further implies the responsibilities of governments and people to claim, defend and promote this right. The city as a common good contains the following components³:

- a city free from discrimination based on sex, age, health, income, nationality, ethnicity, migratory condition, or political, religious or sexual orientation.
- a city with inclusive citizenship where all inhabitants, permanent or temporary, are considered citizens and granted equal rights; for example, women, people who live in poverty or situations of environmental risk, workers in the informal economy, ethnic and religious groups, LGBT, people with disabilities, children, young people, the elderly, migrants, refugees, street dwellers, victims of violence and indigenous people.
- a city with greater political participation in defining, implementing, monitoring and budgeting urban policies and territory organization, in order to reinforce transparency, efficacy and inclusion of diversity of inhabitants and its organizations.
- a city where its social functions guarantee equitable access of all to housing, goods, services and urban opportunities, especially for women and other marginalized groups; a city that prioritizes public interest collectively defined, guaranteeing fair social and balanced environmental use of urban and rural spaces.
- a city with quality public spaces that improve social interactions and political participation, promotes socio-cultural expressions, embraces diversity and promotes social cohesion; a city where public spaces contribute to the construction of safer cities to meet the needs of inhabitants.
- a city with gender equality that adopts all necessary measures to combat discrimination in all its forms against women, men and LGBT in political social, economic and cultural terms; a city that takes the appropriate measures to ensure full development of women, to guarantee equality in the exercise of and compliance with fundamental human rights and a life free from violence.
- a city with cultural diversity that respects, protects and promotes the diverse means of life, customs, memory, identities, expressions and socio-cultural ways of its inhabitants.
- a city with inclusive economies that guarantees access to ensure means of subsistence and decent work for all its inhabitants, that provides space for other economies such as solidarity economy, collaborative consumption, circular economy, and that recognizes the role of women in the economy of care.

Essa noção do direito à cidade também contém, como qualificações sobre a concepção de cidade que deve ser desenvolvida, a cidade democrática e a cidade com cidadania, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Essa qualificação do direito à cidade, para ser concretizada, tem como premissa ações para capacitar os habitantes das cidades, fortalecendo a sua capacidade de ter acesso a recursos urbanos, serviços, produtos e oportunidades de vida da cidade. Isso implica permitir a participação efetiva dos cidadãos nas políticas públicas. Deve ser valorizado cada vez mais o protagonismo das mulheres no campo da política nas cidades, bem como dos grupos marginalizados, tais como os trabalhadores informais urbanos, grupos étnicos e religiosos, as pessoas LGBT, pessoas com deficiências, crianças, jovens, idosos, migrantes e pessoas em situação de rua.

A previsão de uma noção legal no Estatuto da Cidade sobre o direito à cidade foi uma das principais referências para a elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade, que ocorreu durante a realização do Fórum Social Mundial em Porto Alegre no período de 2000 e 2005. O direito à cidade na Carta Mundial é compreendido como o direito ao usufruto equitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. É compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. É um direito interligado e interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente. De acordo com a carta, todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural.

No processo da Conferência das Nações Unidas – Habitat III (Quito, outubro de 2016), a noção do direito à cidade no Estatuto da Cidade, junto com a Carta Mundial do Direito à Cidade e o tratamento na Constituição do Equador, tem sido uma das fontes de inspiração para o estabelecimento de uma concepção e visão sobre esse direito na Nova Agenda Urbana.

Como questões que a noção contida no Estatuto da Cidade tem contribuído para a construção da concepção do direito à cidade para a Nova Agenda Urbana, podemos destacar a sua compreensão como um direito humano, a abrangência territorial do exercício desse direito, o seu objeto jurídico de proteção, as obrigações e responsabilidades para a promoção desse direito e a sua existência no campo das normas internacionais de direitos humanos.

Os principais elementos da concepção do direito à cidade formulada no processo da Conferência Habitat III, seja nos grupos de trabalho oficiais, nas reuniões, encontros e conferências preparatórias e por um coletivo de organizações da sociedade civil, em especial pela Plataforma Global do Direito à Cidade³, são os seguintes:

O direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e das futuras gerações de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, e é definido como um bem essencial comum para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda responsabilidades sobre os governos e as pessoas a reclamar, defender e promover este direito. A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes:

- a cidade livre de discriminação com base no sexo, idade, estado de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, ou orientação política, religiosa ou sexual;
- a cidade com cidadania inclusiva na qual todos os habitantes, permanentes ou

³ Ver <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=pt>

de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual.

- la ciudad con ciudadanía inclusiva en la cual todos los habitantes, permanentes o transitorios, son considerados como ciudadanos y con derechos iguales; por ejemplo, las mujeres, las personas que viven en la pobreza o situaciones de riesgo ambiental, trabajadores de la economía informal, grupos étnicos y religiosos, personas LGBT, las personas con discapacidad, niños, jóvenes, ancianos, inmigrantes, refugiados, personas de la calle, víctimas de la violencia y los pueblos indígenas.
- la ciudad con mayor participación política en la definición, implantación, monitoreo y presupuesto de las políticas urbanas y de orden del territorio, a fin de reforzar la transparencia, la eficacia y la inclusión de la diversidad de habitantes y sus organizaciones.
- la ciudad con sus funciones sociales, es decir, garantiza el acceso equitativo de todos a la vivienda, bienes, servicios y oportunidades urbanas, especialmente para las mujeres y otros grupos marginalizados; una ciudad que prioriza el interés público colectivamente definido, garantizando un uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado de los espacios urbanos y rurales.
- una ciudad con espacios públicos de calidad que mejora la interacción social y la participación política, promueve las expresiones socioculturales, abraza la diversidad y promueve la cohesión social; una ciudad donde los espacios públicos contribuyen para la construcción de ciudades más seguras y para satisfacer las necesidades de los habitantes.
- la ciudad con igualdad de género que adopta todas las medidas necesarias para combatir la discriminación en todas sus formas contra las mujeres, hombres y las personas LGBT, en términos políticos, sociales, económicos y culturales; una ciudad que tome todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo de las mujeres para garantizarles la igualdad en el ejercicio y el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales y una vida libre de violencia.
- la ciudad como diversidad cultural, que respeta, protege y promueve los diversos medios de vida, costumbres, memoria, identidades, expresiones y formas socioculturales de sus habitantes.
- la ciudad con economías inclusivas, que asegura el acceso para garantizar medios de subsistencia y trabajo decente para todos los habitantes, que da espacio a otras economías, como la economía solidaria, el consumo colaborativo, la economía circular y que reconoce el papel de las mujeres en la economía del cuidado.
- la ciudad como un sistema de asentamiento y ecosistema común que respete los vínculos rural-urbano y proteja la biodiversidad, hábitats naturales y ecosistemas circundantes, y de apoyo a ciudades-regiones, la cooperación ciudad-ciudad, y la conectividad.

Considerando el abordaje del derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana de contribuir para la integración de los temas estratégicos y acciones necesarias en los próximos años para el desarrollo de ciudades justas, inclusivas, democráticas y sostenibles y para una armonización sobre sus fundamentos, principios, definición, componentes, alcance, obligaciones y responsabilidades y formas de implantación, las cuestiones claves deben ser las siguientes:

- a city as a system of integrated settlement and ecosystem that respects rural urban connection and protects biodiversity, natural habitats and surrounding ecosystems, and supports city-regions, the city-city cooperation and connectivity.

Considering the approach to the right to the city in the New Urban Agenda of contributing for integration of strategic themes and necessary actions in the next few years for the development of just inclusive democratic and sustainable cities and for harmonization of its fundamentals, principles, definition, components, scope, obligations and responsibilities and ways of implementation, key issues must be the following:

- the right to the city as a new paradigm that supplies an alternative structure to rethink cities and urbanization for effective application of principles of social justice and equity, effective compliance with human rights, the environment preserved for current and future generations and the consolidation of governance, democratic and participatory management of the cities;
- the understanding of the Right to the City as a collective / diffuse right of present and future inhabitants of cities to be adopted in the New Urban Agenda as a central question for an effective integration of public policies to promote social inclusion, governance, and democratic and participatory management of the cities;
- the right to the city to be understood as a collective diffuse human right existing through extensive and analogical interpretation of the protection of the city as immaterial environmental good (built environment) and material and immaterial cultural good, in accordance with the International Conventions mentioned above;
- principles, concept, scope and responsibilities of the right to the city adopted in the New Urban Agenda to guide the review of urban legislation for the purpose of incorporation of this right as a structuring element of urban policies;
- the understanding that the right to the city may be exercised in all the metropolis, city, village or city that is institutionally organized as a local, administrative, district, municipal unit or metropolitan nature. It includes urban space as well as rural or semi-rural surroundings that form part of its territory;
- to be considered as obligations relating to the implementation of this right by Governments and inhabitants: the political participation of inhabitants, women and social groups in the management of the city; the compliance with decisions and priorities defined in the participatory processes that integrate the management of the city;- maintenance of cultural identities, forms of peaceful living; preservation and expansion of public spaces; preservation of districts and urban spaces where low income communities and vulnerable social groups live based on their use and customs.

The approach of the right to the city in the New Urban Agenda contributes to a harmonization of its fundamentals, principles, definitions, components, scope, obligations and responsibilities and forms of implementation; as well as providing the main elements for a possible future Convention and urban legislation of the National States on this right.

IV. Final Considerations

It is undeniable that we have seen developments in Brazil over the last

transitórios, são considerados como cidadãos e com direitos iguais; por exemplo, as mulheres, as pessoas que vivem na pobreza ou situações de risco ambiental, trabalhadores da economia informal, grupos étnicos e religiosos, pessoas LGBT, pessoas portadoras de deficiência, crianças, jovens, idosos, migrantes, refugiados, moradores de rua, vítimas da violência e os povos indígenas;

- a cidade com maior participação política na definição, implementação, monitoramento e orçamentação das políticas urbanas e de ordenamento do território, a fim de reforçar a transparência, a eficácia e a inclusão da diversidade de habitantes e suas organizações;
- a cidade com as suas funções sociais, ou seja, que garante o acesso equitativo de todos a habitação, bens, serviços e oportunidades urbanas, especialmente para as mulheres e outros grupos marginalizados;
- uma cidade que prioriza o interesse público coletivamente definido, garantindo um uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos e rurais;
- uma cidade com espaços públicos de qualidade, que melhora a interação social e participação política, promove as expressões socioculturais, abraça a diversidade e promove a coesão social;
- uma cidade onde os espaços públicos contribuem para a construção de cidades mais seguras e para satisfazer as necessidades dos habitantes;
- a cidade com igualdade de gênero, que adota todas as medidas necessárias para combater a discriminação em todas as suas formas contra as mulheres, homens e as pessoas LGBT em termos políticos, sociais, econômicos e culturais;
- uma cidade que tome todas as medidas apropriadas para assegurar o pleno desenvolvimento das mulheres, para garantir-lhes a igualdade no exercício e o cumprimento dos direitos humanos fundamentais e uma vida livre de violência;
- a cidade com diversidade cultural, que respeita, protege e promove os diversos meios de vida, costumes, memória, identidades, expressões e formas socioculturais dos seus habitantes;
- a cidade com economias inclusivas, que garante o acesso aos meios de subsistência e trabalho decente para todos os habitantes, que dá espaço a outras economias, como a economia solidária, consumo colaborativo, economia circular, e que reconhece o papel das mulheres na economia do cuidado;
- a cidade como um sistema de assentamento e ecossistema comum, que respeita os vínculos rural-urbano, protege a biodiversidade, habitats naturais e ecossistemas circundantes, e suporta cidades-regiões, a cooperação cidade-ciudad e a conectividade.

Considerando que a abordagem do direito à cidade na Nova Agenda Urbana é de contribuir para a integração dos temas estratégicos e ações necessárias nos próximos anos para o desenvolvimento de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis e para uma harmonização sobre os seus fundamentos, princípios, definição, componentes,

O DIREITO À CIDADE É O DIREITO DE TODOS OS HABITANTES DA PRESENTE E DAS FUTURAS GERAÇÕES DE OCUPAR, USAR E PRODUIR CIDADES JUSTAS, INCLUSIVAS E SUSTENTÁVEIS, E É DEFINIDO COMO UM BEM ESSENCIAL COMUM PARA A QUALIDADE DE VIDA. O DIREITO À CIDADE IMPLICA AINDA RESPONSABILIDADES SOBRE OS GOVERNOS E AS PESSOAS A RECLAMAR, DEFENDER E PROMOVER ESTE DIREITO

- el derecho a la ciudad como un nuevo paradigma que proporciona una estructura alternativa de repensar las Ciudades y la urbanización, para la efectiva aplicación de los principios de la justicia social y de la equidad, del efectivo cumplimiento de los derechos humanos, con el medio ambiente preservado para las actuales y futuras generaciones, y con la consolidación de la gobernanza y gestión democrática y participativa de las ciudades;
- el entendimiento del Derecho a la Ciudad como un derecho colectivo /difuso de los presentes y futuros habitantes de las ciudades a ser adoptado en la Nueva Agenda Urbana como una cuestión central para una efectiva integración de las políticas públicas para promover la inclusión social y la gobernanza y gestión democrática y participativa en las ciudades;
- de que el derecho a la ciudad sea entendido como un derecho humano colectivo y difuso existente a través de una interpretación extensiva y analógica de la protección de la ciudad como un bien ambiental inmaterial (medio ambiente construido) y un bien cultural material e inmaterial de acuerdo con las Convenciones Internacionales antes mencionadas;
- de que los principios, concepto, alcance y responsabilidades sobre el derecho a la ciudad adoptado en la Nueva Agenda Urbana rijan la revisión de los marcos legales urbanos nacionales para fines de incorporación de ese derecho como elemento estructurador de las políticas urbanas;
- del entendimiento de que el derecho a la ciudad puede ejercerse en toda metrópoli, ciudad, pueblo o ciudad que está institucionalmente organizada como unidad local administrativa distrital, municipal o de carácter metropolitano. Incluye el espacio urbano, así como los alrededores rurales o semi-rurales que forman parte de su territorio;
- de considerar como obligaciones referentes a la implantación de ese derecho por parte de los Gobiernos y habitantes: la participación política colectiva de habitantes, mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad, el cumplimiento de las decisiones y prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad; mantenimiento de identidades culturales, formas de convivencia pacífica, preservación y ampliación de los espacios públicos, preservación de barrios y espacios urbanos donde viven comunidades de bajos ingresos y grupos sociales vulnerables con base en sus usos y costumbres.

El abordaje del derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana contribuye para una armonización sobre sus fundamentos, principios, definición, componentes, alcance, obligaciones y responsabilidades y formas de implantación, así como por proporcionar los principales elementos para una posible futura Convención y para los marcos legales urbanos de los Estados Nacionales sobre ese derecho.

IV. Consideraciones finales

En Brasil es innegable que en los últimos años existen avances en los procesos de formulación de las políticas públicas urbanas dirigidas al desarrollo sostenible de las ciudades, pero que todavía no se han traducido en resultados de transformación de las situaciones de desigualdad social y territorial. La disputa política sobre los modelos y visiones de ciudad que pueda tornarse favorable para la plataforma del derecho a la ciudad y la reforma urbana contemplada en los marcos referenciales de las políticas nacionales va a depender de posibles alianzas o coaliciones entre los movimientos urbanos tradicionales que luchan por ciudades justas democráticas y sostenibles con los nuevos movimientos

few years in the processes of formulation of urban public policies geared to sustainable development of the cities, but they have not yet been translated into transformation results in social and land inequality situations. The political dispute on models and visions of the city that may be favorable for the right to the city platform and the urban reform considered in the legal references of national policies will depend on possible alliances or coalitions between the traditional urban movements that fight for just democratic and sustainable cities and the new emerging movements that may renovate and innovate the practices of citizenship, solidarity and organization, as well as social mobilization.

It also requires greater adhesion of society in general with a political platform for cities that aim at prioritizing the dignity of the human being, human rights and the social development of cities and property.

Not least the formation of new people and leaders in various fields of work, not only for popular movements and organizations, but also at Universities, the so called third sector - NGOs, the Public Power, particularly the Judiciary and new political leaders with the ability to constitute democratic governments and committed to facing cultural social conflicts existing in our cities.

Finally, we must reinforce and value international articulations and mobilizations, as occurred during the World Social Forums for creation of the World Charter for the Right to the City. Surveys, studies, meetings and international campaigns on the right to the city, which has as strategic focus the development of social functions of the city and property, must be supported and incentivized in the next few years mainly based on the results of the process of the UN Conference on Human Settlements - Habitat III systematized in the New Urban Agenda. Without putting aside the opportunities for development of promotion of an agenda of the right to the city and urban reform in the sphere of countries and cities, we must continue with our mission to develop just democratic and sustainable cities, having as a reference the platform of the right to the city and urban reform.

REFERENCES

- DECISION VILA SOMA CASE – Supreme Federal Court <http://s.conjur.com.br/dl/lewandowski-suspende-reintegracao-area.pdf>.
- PUBLICATION NOTICE no. 037/2016 by the Interinstitutional Committee on Urban Land Conflicts of the Chief of Internal Affairs of the Court of Rio Grande do Sul (Comitê Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários Urbanos da Corregedoria Geral de Justiça do TJRS) – June 2, 2016 <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/117187213/djrs-administrativa-e-judicial-02-06-2016-pg-4>
- ORDINANCES ISSUED by the Court of Sao Paulo – Support Group to Judicial Repossession Orders (GAORP) - http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/474110/mod_resource/content/1/Atos%20administrativos1.pdf.
- NATIONAL JUSTICE COUNCIL (Conselho Nacional de Justiça) – <http://www.cnj.jus.br/>. ORDINANCE no. 491 dated March 11, 2009 of the National Justice Council (CNJ) which creates the National Forum for monitoring and resolution of rural and urban land conflicts <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1784>.

• **NELSON SAULE JÚNIOR** is lawyer, PhD, Urban Law Professor of the Post Graduate Program in Law from the Catholic University of Sao Paulo, Coordinator of the Right to the City Area in “Polis Institute of Studies, Training and Assistance in Social Policies”. Representing the Polis Institute, he is a member of the Coordination of the Global Platform of the Right to the City and a member of the National Council of Cities, which is a collegiate body linked to the Ministry of Cities of Brazil.

abrangência, obrigações e responsabilidades e formas de implementação, as questões-chave devem ser as seguintes:

- o direito à cidade como um novo paradigma, que fornece uma estrutura alternativa de repensar as cidades e urbanização, para a efetiva aplicação dos princípios da justiça social e da equidade, do efetivo cumprimento dos direitos humanos, com o meio ambiente preservado para as atuais e futuras gerações, e com a consolidação da governança e gestão democrática e participativa das cidades;
- a compreensão do direito à cidade, como um direito coletivo/difuso dos presentes e futuros habitantes das cidades, ser adotada na Nova Agenda Urbana como uma questão central para uma efetiva integração das políticas públicas para promover a inclusão social e a governança e gestão democrática e participativa nas cidades;
- o direito à cidade ser entendido como um direito humano coletivo e difuso, existente por meio de uma interpretação extensiva e analógica da proteção da cidade como bem ambiental imaterial (meio ambiente construído) e bem cultural material e imaterial, de acordo com as convenções internacionais acima mencionadas;
- os princípios, conceito, abrangência e responsabilidades sobre direito à cidade adotados na Nova Agenda Urbana nortearem a revisão dos marcos legais urbanos nacionais, para fins de incorporação desse direito como elemento estruturante das políticas urbanas;
- o entendimento do direito à cidade poder ser exercido em toda metrópole, cidade ou vila que esteja institucionalmente organizada como unidade local administrativa distrital, municipal ou de caráter metropolitano - inclui o espaço urbano, bem como os arredores rurais ou semirurais que fazem parte do seu território;
- considerar como obrigações referentes à implementação desse direito pelos governos e habitantes: a participação política coletiva de habitantes, mulheres e grupos sociais na gestão da cidade; o cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade; manutenção de identidades culturais, formas de convivência pacífica, preservação e ampliação dos espaços públicos, preservação de bairros e espaços urbanos onde vivem comunidades de baixa renda e grupos sociais vulneráveis, com base em seus usos e costumes.

A abordagem do direito à cidade na Nova Agenda Urbana contribui para uma harmonização de seus fundamentos, princípios, definição, componentes, abrangência, obrigações, responsabilidades e formas de implementação; e também fornece os principais elementos para uma possível futura convenção e para os marcos legais urbanos dos estados nacionais sobre esse direito.

4. Considerações finais

No Brasil, é inegável que, nos últimos anos, existem avanços nos processos de formulação das políticas públicas urbanas voltadas ao desenvolvimento sustentável das cidades, mas que ainda não se traduziram em resultados de transformação das situações de desigualdade social e territorial. A disputa política sobre os modelos e visões de cidade,

emergentes que pueden renovar e innovar las formas de prácticas de ciudadanía, de solidaridad y de organización y movilización social.

Se relaciona también con una mayor adhesión de la sociedad en general con una plataforma política para las ciudades cuyo objetivo es priorizar la dignidad de la persona, los derechos humanos y el desarrollo social de las ciudades y de la propiedad.

También es importante la formación de nuevos cuadros y liderazgos en diversos campos de actuación, no solamente de los movimientos y organizaciones populares, sino también en las Universidades, en el denominado tercer sector, ONGs, del Poder Público, en especial en el Poder Judicial, y nuevos liderazgos políticos con capacidad para constituir gobiernos democráticos y comprometidos en enfrentar los conflictos sociales y culturales existentes en nuestras ciudades.

Por fin, debemos reforzar y valorar las articulaciones y movilizaciones internacionales como las habidas durante los Foros Sociales Mundiales para la construcción de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. La realización de encuestas, estudios, encuentros y campañas internacionales sobre el derecho a la ciudad que tiene como uno de sus ejes estratégicos el desarrollo de las funcionales sociales de la ciudad y de la propiedad deben ser apoyadas e incentivadas en los próximos años, principalmente con base en los resultados del proceso de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos – Hábitat III sistematizados en la Nueva Agenda Urbana. Sin dejar de lado el aprovechamiento de todas las oportunidades de avances de promoción de una agenda del derecho a la ciudad y reforma urbana en el ámbito de los países y ciudades, debemos seguir con nuestra misión de desarrollar ciudades justas, democráticas y sostenibles, teniendo como marco referencial la plataforma del derecho a la ciudad y reforma urbana.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

DECISIÓN CASO VILA SOMA en el Supremo Tribunal Federal <http://s.conjur.com.br/dl/lewandowski-suspende-reintegracao-area.pdf>.

PUBLICACIÓN Nº 037/2016 por el Comité Interinstitucional sobre Conflictos del Suelo Urbanos de la Inspección General de Justicia del TJRS- 02 de junio de 2016 <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/117187213/djrs-administrativa-e-judicial-02-06-2016-pg-4>.

DECRETOS ADMINISTRATIVOS DEL TJ-SP Grupo de Apoyo a las Órdenes Judiciales de Reintegración de Pose (GAORP)- http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/474110/mod_resource/content/1/Atos%20administrativos1.pdf.

CONSEJO NACIONAL DE JUSTICIA – <http://www.cnj.jus.br/>.

DECRETO ADMINISTRATIVO N° 491 de 11/03/2009 del CNJ que instituye el Fórum Nacional para monitoreo y resolución de los conflictos del suelo rurales y urbanos <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1784>.

● **NELSON SAULE JÚNIOR** es abogado, doctor en Derecho del Estado, profesor del programa de derecho urbanístico del postgrado de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Es también Coordinador General y del Área del Derecho a la Ciudad de Pólis-Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, por el cual es miembro de la Coordinación de la Plataforma Global del Derecho a la Ciudad y Consejero del Consejo de las Ciudades vinculado al Ministerio de las Ciudades.rma Global del Derecho a la Ciudad y Consejero del Consejo de las Ciudades vinculado al Ministerio de las Ciudades.



que possam se tornar favoráveis à plataforma do direito à cidade e à reforma urbana contemplada nos marcos referenciais das políticas nacionais, vai depender de possíveis alianças ou coalizões entre os movimentos urbanos tradicionais que lutam por cidades justas democráticas e sustentáveis, com os novos movimentos emergentes, que podem renovar e inovar as formas da prática da cidadania, da solidariedade e da organização e mobilização social.

Essa disputa passa também por uma maior adesão da sociedade em geral com uma plataforma política para as cidades, que visa a priorizar a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos e o desenvolvimento social das cidades e da propriedade.

Também é importante a formação de novos quadros e lideranças em diversos campos de atuação, não somente dos movimentos e organizações populares, mas também nas universidades, no chamado terceiro setor (ONGs), do poder público em especial no Poder Judiciário e novas lideranças políticas com capacidade para constituir governos democráticos e comprometidos em enfrentar os conflitos sociais e culturais existentes em nossas cidades.

Por fim, devemos reforçar e valorizar as articulações e mobilizações internacionais, como ocorreram durante os Fóruns Sociais Mundiais para a construção da Carta Mundial do Direito à Cidade. A realização de pesquisas, estudos, encontros e campanhas internacionais sobre o direito à cidade, que tem como um dos eixos estratégicos o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, deve ser apoiada e incentivada nos próximos anos, principalmente com base nos resultados do processo da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat III, sistematizados na Nova Agenda Urbana. Sem deixar de aproveitar todas as oportunidades de avanços de promoção de uma agenda do direito à cidade e reforma urbana no âmbito dos países e cidades, devemos seguir com a nossa missão de desenvolver cidades justas, democráticas e sustentáveis, tendo como marco referencial a plataforma do direito à cidade e da reforma urbana.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Decisão Caso Vila Soma no Supremo Tribunal Federal <http://s.conjur.com.br/dl/lewandowski-suspende-reintegracao-area.pdf>.

Edital nº 037/2016 pelo Comité Interinstitucional sobre Conflictos Fundiários Urbanos da Corregedoria Geral de Justiça do TJRS - 2 de Junho de 2016 <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/117187213/djrs-administrativa-e-judicial-02-06-2016-pg-4>

Portarias do TJ-SP Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP)- http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/474110/mod_resource/content/1/Atos%20administrativos1.pdf.

Conselho Nacional de Justiça – <http://www.cnj.jus.br/>.

Portaria nº 491 de 11/03/2009 do CNJ que Institui o Fórum Nacional para monitoramento e resolução dos conflitos fundiários rurais e urbanos <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1784>.

NELSON SAULE JÚNIOR é advogado, doutor em Direito do Estado, professor do Programa de Direito Urbanístico da pós-graduação da Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É também coordenador geral e da Área de Direito à Cidade do Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, pelo qual é membro da Coordenação da Plataforma Global do Direito à Cidade e conselheiro do Conselho das Cidades vinculado ao Ministério das Cidades.

EL ESTATUTO DE LA CIUDAD, pilar fundamental de un “nuevo orden jurídico-urbanístico” en Brasil, después de 15 años de existencia todavía puede ser considerado un marco legal sofisticado y bastante avanzado en el ámbito internacional, institucionalizando el concepto de función social de la propiedad y de la ciudad, principio rector del Derecho a la Ciudad, uno de los elementos más polémicos y debatidos en el proceso regional de América Latina y global rumbo a la Conferencia Hábitat III y una “nueva agenda urbana”.

Para Brasil post-urbanización, el marco legal representado por el Estatuto de la Ciudad y un conjunto amplio de normas y leyes en las esferas federal, estadual y municipal, constituyó un principio básico de un proceso de construcción de una estructura de política urbana nacional, integrado por una nueva institucionalidad representada por el Ministerio de la Ciudad, un nuevo modelo de gobernanza participativa, multi-escala y multi-nivel, una serie de políticas sectoriales y programas de inversión de infraestructura urbana, teniendo a la vivienda como un eje de política central y prioritario.

Pero, principalmente, el Estatuto de la Ciudad promovió un cambio de paradigma de desarrollo urbano, introduciendo y consolidando en los últimos 15 años una nueva cultura de producción de ciudades más justas, inclusivas y equitativas, a partir de innovaciones y avances significativos en el proceso de planificación de las ciudades con innovaciones en los modelos de gobernanza y participación democrática, nuevas organizaciones institucionales en el poder judicial, viabilizando el cumplimiento del Derecho a la Ciudad y una gestión más democrática de los conflictos relacionados al espacio urbano; priorización y direccionamiento de elevados volúmenes de inversiones públicas en la atención de las necesidades de vivienda y en la mejora de la infraestructura física y social en los asentamientos precarios.

Aún son muchos los desafíos para una implantación “plena” del Estatuto de la Ciudad pues, a pesar de todos los avances, las ciudades brasileñas no han superado los problemas crónicos de segregación socio-espacial provenientes de un proceso de urbanización rápido y excluyente. Los pasivos son muy grandes, y a pesar de los grandes avances en el sentido de consolidar una nueva cultura de derechos y equidad, de conocimiento y capacitación técnica, de inversiones robustas y de gran volumen, todavía hay un largo camino por delante y una fuerte dependencia de procesos políticos complejos caracterizados por períodos de impulso y retroceso y compuesto de una amplia heterogeneidad de fuerzas políticas no necesariamente alineadas con la urgencia de la implantación de una “nueva agenda urbana”.

Presiones de orden económica, demandas sociales fragmentadas, el agravamiento de las cuestiones ambientales en las ciudades, problemas crónicos urbanos agravados, conflictos del suelo, falta de coordinación de políticas sectoriales, conforman un escenario complejo y constituyen desafíos de gran magnitud para el futuro urbano de Brasil del Estatuto de la Ciudad.

Por otro lado, en este momento de construcción de una “Nueva Agenda Urbana” a partir del compromiso de los países firmado en la Conferencia Hábitat III, el Estatuto de la Ciudad surge no tan solo como un modelo de marco legal para los procesos de construcción de las políticas urbanas nacionales, sino también como un regidor de principios para la promoción de ciudades más justas, inclusivas, equitativas y sostenibles, motores de desarrollo social y económico y protagonistas en la superación de los desafíos impuestos por los cambios climáticos y de la aún creciente pobreza y segregación urbana.

Comprender el significado y el impacto del Estatuto de la Ciudad va mucho más allá de un análisis directo de la aplicabilidad y replicación de sus instrumentos; es fundamental ampliar la perspectiva y entender su papel en el proceso de construcción de una estructura de política urbana nacional, y de institucionalización de una nueva cultura de inclusión y acceso a derechos en la planificación de las ciudades, en los poderes legislativo y judicial, de destino de inversiones y recursos públicos en línea con la realidad urbana del país y las reales necesidades de la población y, por fin, del reconocimiento gradual y creciente del Derecho a la Ciudad.

A FUNDAMENTAL PILLAR of a “new urban legal order” in Brazil, after 15 years of existence, the City Statute can still be considered a sophisticated and rather advanced legal framework internationally, institutionalizing the concept of the social function of property and city, a guiding principle of the Right to the City, one of the most controversial and debated elements in the regional process in Latin America and globally towards the Habitat III Conference and a “new urban agenda”.

For post-urbanization Brazil, the legal framework represented by the City Statute and an ample set of norms and rules at federal, state and municipal levels represented the basic principle of a process to build a national urban policy framework, encompassing a new institution represented by the Ministry of Cities, a new multi-scale and multi-level participatory governance model, a series of sectoral policies and urban infrastructure investment programs, of which housing is a priority and central policy pillar.

But above all, the City Statute promoted a paradigm change in urban development, introducing and consolidating in the last 15 years a new culture of creating more just, inclusive and equitable cities, based on innovations and significant advances in the urban planning process with innovations in governance and democratic participation models, new institutional arrangements in the Judiciary power enabling the enforcement of the Right to the City and a more democratic management of disputes related to urban space; prioritizing and directing large volumes of public investments to meet housing needs and improve the physical and social infrastructure in precarious settlements.

There are still many challenges to “fully” implement the City Statute, because, despite all progress made, Brazilian cities have not overcome the chronic problems of sociospatial segregation resulting from a rapid and excluding urbanization process. The liabilities are too great and, despite the great advances in consolidating a new culture of rights and equality, of knowledge and technical skill-building, of robust and massive investments, there is still a long way ahead and a strong dependency on complex political processes characterized by alternating periods of incentives and setbacks and consisting of a vast heterogeneity of political forces which are not necessarily aligned with the urgent implementation of a “new urban agenda”.

Economic pressures, fragmented social demands, deterioration of environmental issues in the cities, chronic and deepened urban problems, land disputes, lack of coordinated sectoral policies, all make up a complex scenario and pose challenges of great proportions to the urban future of Brazil and the City Statute.

On the other hand, at this moment of building a “New Urban Agenda” based on the commitment of countries to be signed at the Habitat III Conference, the City Statute emerges not only as a legal framework model for the creation of national urban policies, but also as a guiding principle for the promotion of more just, inclusive, equitable and sustainable cities, that become the driving forces of social and economic development and leading actors in overcoming the challenges imposed by climate change and growing urban poverty and segregation.

Understanding the meaning and impact of the City Statute goes way beyond a direct analysis of the applicability and replication of its instruments. It is fundamental to widen the perspective and to understand its role in the process of: building a national urban policy framework; institutionalizing a new culture of inclusion and access to rights in the planning of cities and in the Legislative and Judiciary branches; directing investments and public funds more in line with the urban reality of the country and the real needs of the population; and finally, gradual and increasing acknowledgement of the Right to the City.

PILAR FUNDAMENTAL de uma “nova ordem jurídico-urbanística” no Brasil, o Estatuto da Cidade, após 15 anos de existência, pode ser considerado ainda um marco legal sofisticado e bastante avançado em âmbito internacional, institucionalizando o conceito de função social da propriedade e da cidade, princípio norteador do direito à cidade, um dos elementos mais polémicos e debatidos no processo regional da América Latina e global rumo à Conferência Habitat III e uma Nova Agenda Urbana.

Para o Brasil pós-urbanização, o marco legal representado pelo Estatuto da Cidade, e um conjunto amplo de normas e leis nas esferas federal, estadual e municipal, constituiu princípio básico de um processo de construção de um arcabouço de política urbana nacional. Esse arcabouço foi integrado por uma nova institucionalidade representada pelo Ministério da Cidade, um novo modelo de governança participativa, multiescala e multinível, uma série de políticas setoriais e programas de investimento de infraestrutura urbana, tendo habitação como um eixo de política central e prioritário.

Mas, principalmente, o Estatuto da Cidade promoveu uma mudança de paradigma de desenvolvimento urbano, introduzindo e consolidando, nos últimos 15 anos, uma nova cultura de produção de cidades mais justas, inclusivas e equitativas. Isso ocorreu a partir de inovações e avanços significativos no processo de planejamento das cidades com inovações nos modelos de governança e participação democrática, novos arranjos institucionais no poder judiciário, viabilizando o cumprimento do direito à cidade e uma gestão mais democrática dos conflitos relacionados ao espaço urbano. E também com a priorização e direcionamento de elevados volumes de investimentos públicos para o atendimento das necessidades habitacionais e a melhoria da infraestrutura física e social nos assentamentos precários.

Muitos são ainda os desafios para uma implementação “plena” do Estatuto da Cidade, pois apesar de todos os avanços as cidades brasileiras não superaram os crônicos problemas de segregação socioespacial decorrentes de um processo de urbanização rápido e excludente. Os passivos são muito grandes e, apesar dos grandes avanços no sentido de consolidar uma nova cultura de direitos e equidade, de conhecimento e capacitação técnica, de investimentos robustos e massivos, ainda há um longo caminho adiante e uma forte dependência de processos políticos complexos. Tais processos são caracterizados por períodos de impulso e retrocesso e composto por uma vasta heterogeneidade de forças políticas, não necessariamente alinhadas com a urgência da implementação de uma Nova Agenda Urbana.

Pressões de ordem econômica, demandas sociais fragmentadas, o agravamento das questões ambientais nas cidades, problemas crônicos urbanos agravados, conflitos fundiários, descoordenação de políticas setoriais, conformam um cenário complexo e constituem desafios de grande magnitude para o futuro urbano do Brasil do Estatuto da Cidade.

Por outro lado, neste momento de construção de uma Nova Agenda Urbana a partir do compromisso dos países firmado na Conferência Habitat III, o Estatuto da Cidade despona não só como um modelo de marco legal para os processos de construção das políticas urbanas nacionais, mas também como norteador de princípios para a promoção de cidades mais justas, inclusivas, equitativas e sustentáveis, motores de desenvolvimento social e econômico e protagonistas na superação dos desafios impostos pelas mudanças climáticas e da ainda crescente pobreza e segregação urbana.

Compreender o significado e o impacto do Estatuto da Cidade vai muito além de uma análise direta da aplicabilidade e replicação de seus instrumentos, é fundamental ampliar a perspectiva e entender seu papel no processo de construção de um arcabouço de política urbana nacional e de institucionalização de uma nova cultura de inclusão e acesso a direitos no planejamento das cidades, nos poderes Legislativo e Judiciário, de destinação de investimentos e recursos públicos em linha com a realidade urbana do País e as reais necessidades da população, e por fim do reconhecimento gradual e crescente do direito à cidade.



Lei Estatuto da Cidade

● español

Ley Estatuto de la Ciudad

● english

Law City Statute

español

english

português

Presidencia de la República
Casa Civil
Sub-jefatura para asuntos jurídicos

LEY Nº 10.257, DE 10 DE JULIO DE 2001.

Mensaje de Veto nº 730
Vigencia
Reglamenta los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, establece directrices generales de la política urbana y establece otras medidas.

COMO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA hago saber que el Congreso Nacional decreta y yo sanciono la siguiente Ley:

CAPÍTULO I DIRECTRICES GENERALES

Art. 1º En la ejecución de la política urbana, a la que se refieren los artículos 182 y 183 de la Constitución federal, se aplicará lo previsto en esta Ley.

Párrafo único. Para todos los efectos, esta Ley, denominada Estatuto de la Ciudad, establece normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental.

Art. 2º La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales:

- I) garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras;
- II) gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;
- III) cooperación entre los gobiernos, la iniciativa privada y los demás sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, atendiendo al interés social;
- IV) planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del municipio y del territorio bajo su área de influencia, de modo que se eviten y corrijan las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente;
- V) oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales;
- VI) ordenamiento y control del uso del suelo, de forma que se evite:
 - a) la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos;
 - b) la proximidad de usos incompatibles o inapropiados;
 - c) la parcelación del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados respecto a la infraestructura urbana;
 - d) la instalación de emprendimientos o actividades que puedan funcionar como polos

Presidency of the Republic
Civil Cabinet Office
Sub Department for Legal Affairs

LAW Nº 10.257, OF JULY 10, 2001.

Veto message No. 730
Validity
This law regulates Art.182 and 183 of the Federal Constitution, establishes general guidelines for urban policy and other measures.

The PRESIDENT OF THE REPUBLIC I proclaim that the National Congress decrees and I sanction the following Law:

CHAPTER I GENERAL GUIDELINES

Article 1. The provisions of this law will be applied in the execution of urban policy, which is the subject of Articles 182 and 183 of the Federal Constitution.

Single paragraph. For all effects, this Law known as the City Statute establishes norms of public order and social interest which regulate the use of urban property in favor of the common good, safety and well-being of citizens, as well as environmental equilibrium.

Article 2. The purpose of urban policy is to give order to the full development of the social functions of the city and of urban property, based on the following general guidelines:

- I – to guarantee the right to sustainable cities, understood as the right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transportation and public services, employment and leisure, for current and future generations;
- II - democratic administration by means of participation by the population and the representative associations of the various sectors of the community in the formulation, execution and monitoring of urban development projects, plans and programs;
- III- cooperation between governments, the private sector and other sectors of society in the urbanization process, to satisfy the social interest;
- IV - planning of the development of cities, of spatial distribution of the population and of the economic activities of the municipality and of the territory under its area of influence, in order to avoid and correct distortions caused by urban growth and its negative effects on the environment;
- V- provision of urban and community amenities, transportation and public services that are appropriate to the interests and needs of the population as well as reflecting local circumstances;
- VI- ordering and control of land use, in order to avoid:
 - a) the improper use of urban real estate;
 - b) the proximity of incompatible or inconvenient uses;
 - c) the parceling of land, construction or excessive or improper use with regard to urban infrastructure;
 - d) the installation of developments or activities that could become hubs that generate

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

Mensagem de Veto nº 730
Vigência
Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
CAPÍTULO I

CAPÍTULO I DIRETRIZES GERAIS

Art. 1. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I – 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;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
- VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

generadores de tráfico, sin haberse previsto su correspondiente infraestructura;

e) la retención especulativa del inmueble urbano, cuyo resultado sea la infrautilización o no utilización;

f) el deterioro de las zonas urbanizadas;

g) la contaminación y la degradación ambiental;

~~h) la exposición de la población a riesgos de desastres naturales; (Incluido por la Medida Provisional nº 547, de 2011);~~

h) la exposición de la población a riesgos de desastres. **(Incluido por la Ley nº 12.608, de 2012)**

VII) integración y complementación entre las actividades urbanas y rurales, teniendo en cuenta el desarrollo socioeconómico del municipio y del territorio bajo su área de influencia;

VIII) adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios y de expansión urbana compatibles con los límites de la sustentabilidad ambiental, social y económica del municipio y del territorio bajo su área de influencia;

IX) justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización;

X) adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y del gasto público a los objetivos del desarrollo urbano, para privilegiar las inversiones generadoras de bienestar general y el disfrute de los bienes por parte de los diferentes sectores;

XI) recuperación de las inversiones del poder público cuyo resultado haya sido la valorización de inmuebles urbanos;

XII) protección, preservación y recuperación del medio ambiente natural y construido, del patrimonio cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico;

XIII) oír la opinión tanto del poder público municipal como de la población interesada en los procesos de implantación de emprendimientos o actividades con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente natural o construido, el bienestar o la seguridad de la población;

XIV) regularización de tierras y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, teniendo en cuenta la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales;

XV) simplificación de la legislación de parcelación, uso y ocupación del suelo y de las normas edilicias, con vistas a permitir la disminución de los costos y el aumento de la oferta de lotes y unidades habitacionales;

XVI) igualdad de condiciones para los agentes públicos y privados en la promoción de emprendimientos y actividades referentes al proceso de urbanización, atendiendo al interés social.

XVII - incentivo a la utilización, en las parcelaciones del suelo y en las edificaciones urbanas, de sistemas operativos, estándares constructivos y aportes tecnológicos que tengan como objetivo la reducción de impactos ambientales y la economía de recursos naturales. **(Incluido por la Ley nº 12.836, de 2013)**

XVIII - tratamiento prioritario a las obras y edificaciones de infraestructura de energía, telecomunicaciones, suministro de agua y saneamiento. **(Incluido por la Ley nº 13.116, de 2015)**

Art. 3º Es competencia de la Unión, entre otras atribuciones de interés de la política urbana:

I) crear normas generales de derecho urbanístico;

II) crear normas para la cooperación entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios respecto a la política urbana, con vistas al equilibrio del desarrollo y el bienestar a nivel nacional;

~~III) promover, por iniciativa propia y en conjunto con los estados, el Distrito Federal y los municipios, programas de construcción de viviendas y mejora de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico;~~

III - promover, por iniciativa propia y en conjunto con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, programas de construcción de viviendas y mejora de las condiciones de vivienda, de saneamiento básico, de las veredas, de los paseos públicos, del mobiliario urbano y de los demás espacios de uso público; **(Redacción dada por la Ley nº 13.146, de 2015) (Vigência)**

~~IV) crear directrices para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico y transportes urbanos;~~

~~IV – instituir directrices para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico, transportes urbanos e infraestructura de energía y telecomunicaciones; (Redacción dada por la Ley nº 13.116, de 2015)~~

IV - instituir directrices para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico, transporte y movilidad urbana, que incluyan reglas de accesibilidad a los lugares de uso público; **(Redacción dada por la Ley nº 13.146, de 2015) (Vigência)**

V) elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social.

CAPÍTULO II
DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA URBANA
Sección I
De los instrumentos en general

Art. 4º A los fines de esta Ley, se utilizarán, entre los siguientes instrumentos, entre otros:

traffic, with no provision for corresponding infrastructure;

e) the speculative retention of urban real estate, resulting in its underutilization or non-utilization;

f) the deterioration of urbanized areas;

g) pollution and environmental degradation;

~~h) exposure of the population to natural disaster risks; (Included by Provisional Measure Nº 547, of 2011);~~

h) exposure of the population to disaster risks. **(Included by Law Nº 12.608, of 2012)**

VII- integration and complementarity between urban and rural activities, taking account of the social economic development of the municipality and the territory under its area of influence;

VIII - adoption of production and consumption patterns related to goods and services and of standards of urban expansion compatible with the limits of environmental, social and economic sustainability of the municipality and of the territory under its area of influence;

IX- fair distribution of the costs and benefits resulting from the urbanization process;X- adaptation of economic, taxation and financial policy instruments and public expenditure to suit the goals of urban development, in order to give priority to investments which generate general well-being and enjoyment of the assets by different social segments;

XI - recovery of government investments that have led to appreciation in the value of urban property;

XII - protection, preservation and recovery of the natural and built environment, and of the cultural, historic, artistic, landscape and archeological heritage;

XIII - public hearings involving municipal governments and members of the population interested in the processes of execution of developments or activities with potentially negative effects on the natural or built environment, the comfort or safety of the population;

XIV – land tenure regularization and urbanization of areas occupied by low income populations through the establishment of special urbanization, land use, land occupation and building norms, taking due account of the socio-economic situation of the population and environmental norms;

XV - simplification of the legislation concerning parceling (subdivision), land use, occupation and building regulations, in order to permit cost reductions and increase the supply of lots and housing units;

XVI- equality of conditions for public and private agents in the promotion of developments and activities related to the urbanization process, serving the social interest;

XVII – stimulus to the utilization, in land subdivisions and urban constructions, of operational systems, building standards and technology input which aim to reduce environmental impacts and to support a natural resources economy; **(Included by Law Nº 12.836, of 2013)**

XVIII – priority treatment given to energy, telecommunications, water supply and sanitation infrastructure works and construction. **(Included by Law Nº 13.116, of 2015)**

Article 3. It is the responsibility of the Federal Government, in addition to its other attributions related to urban policy:

I- to establish legislation concerning general norms of urban law;

II- to establish legislation concerned with norms for cooperation between the Federal Government, the States, the Federal District and the municipalities with regard to urban policy, bearing in mind the need to balance development with well-being nationwide;

~~III – to promote, on its own initiative and in conjunction with the States, the Federal District and the municipalities, housing construction schemes and the improvement of housing conditions and basic sanitation;~~

III – to promote, on its own initiative and in conjunction with the States, the Federal District and the municipalities, housing construction schemes and the improvement of housing conditions, basic sanitation, sidewalks, public parks, urban properties and all other public use spaces **(Wording provided by Law Nº 13.146, of 2015)**

~~IV – to institute guidelines for urban development, including housing, basic sanitation and urban transportation;~~

~~IV – to institute guidelines for urban development, including housing, basic sanitation, urban transportation and energy and telecommunications infrastructure; (Wording provided by Law Nº 13.116, of 2015)~~

IV – to institute guidelines for urban development, including housing, basic sanitation, urban transportation and mobility, which include rules for accessibility to public use spaces; **(Wording provided by Law Nº 13.116, of 2015) (Validity)**

V – to prepare and execute national and regional plans to order territory and promote economic and social development.

CHAPTER II
THE TOOLS OF URBAN POLICY
Section I
The Instruments in General

Article 4. For the purposes of this Law, the following instruments among others shall

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

~~h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluido pela Medida Provisória nº 547, de 2011);~~

h) a exposição da população a riscos de desastres. **(Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)**

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

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

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

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

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. **(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)**

XVIII – tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. **(Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)**

Art. 3. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

~~III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;~~

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; **(Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)**

~~IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;~~

~~IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transportes urbanos e infraestrutura de energia e telecomunicações; (Redação dada pela Lei nº 13.116, de 2015)~~

IV – instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; **(Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)**

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA
Seção I
Dos instrumentos em geral

Art. 4. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I) planes nacionales, regionales y estatales de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social;

II) planificación de las regiones metropolitanas, conglomerados urbanos y microrregiones;

III) planificación municipal, en especial:

- plan director;
- ordenamiento de la parcelación, del uso y de la ocupación del suelo;
- zonificación ambiental;
- plan plurianual;
- directrices presupuestarias y presupuesto anual;
- gestión presupuestaria participativa;
- planes, programas y proyectos sectoriales;
- planes de desarrollo económico y social;

IV) instrumentos tributarios y financieros:

- impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU);
- contribución para mejoras;
- incentivos y beneficios fiscales y financieros;

V) instrumentos jurídicos y políticos:

- expropiación;
- servidumbre administrativa;
- limitaciones administrativas;
- declaración de bien de interés público de inmuebles o de mobiliario urbano;
- creación de unidades de conservación;
- creación de zonas especiales de interés social;
- concesión de derecho real de uso;
- concesión de uso especial para fines de vivienda;
- parcelación, edificación o utilización obligatorias;
- usucapión especial de inmueble urbano;
- derecho de superficie;
- derecho preferente de compra;
- concesión onerosa del derecho de construir y de modificación de uso;
- transferencia del derecho de construir;
- operaciones urbanas consorciadas;
- regularización de tierras;
- asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos;
- referéndum popular y plebiscito;
- ~~demarcación urbanística para fines de regularización del suelo; (Incluido por la Medida Provisional nº 459, de 2009)~~
- demarcación urbanística para fines de regularización del suelo; (Incluido por la Ley nº 11.977, de 2009)
- legitimización de pose; (Incluido por la Medida provisional nº 459, de 2009)
- legitimización de pose. (Incluido por la Ley nº 11.977, de 2009)

VI) estudio previo de impacto ambiental (EIA) y estudio previo de impacto de vecindad (EIV).

§ 1º Los instrumentos mencionados en este artículo se rigen por la legislación que les compete, observándose lo dispuesto en esta Ley.

§ 2º En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en esa área, la concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos podrá ser convenida colectivamente.

§ 3º Los instrumentos previstos en este artículo que impliquen erogación de recursos del poder público municipal deben ser objeto de control social, quedando garantizada la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil.

Sección II

De la parcelación, edificación o utilización obligatorias

Art. 5º Una ley municipal específica para el área incluida en el plan director podrá determinar la parcelación, la edificación o la utilización obligatorias del suelo urbano no edificado, infrautilizado o no utilizado, debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de la referida obligación.

§ 1º Se considera infrautilizado el inmueble:

- cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo establecido en el plan director o en la legislación que de él se derive.
- (VETADO).

§ 2º El propietario será notificado por el Poder Ejecutivo municipal para el cumplimiento de la obligación, debiendo quedar constancia de dicha notificación en el catastro.

§ 3º La notificación será realizada:

- por un funcionario del órgano competente del poder público municipal al propietario del inmueble o, en caso de que se trate de una persona jurídica, a quien tenga atribuciones de gerente general o administrador;
- a través de edicto, luego de intentarse tres veces notificar según lo previsto en el punto I.

be employed:

I- national, regional and state plans for organizing territory and promoting economic and social development;

II- planning of the Metropolitan Regions, urban and micro-regional conglomerations;

III- municipal planning, especially:

- elaborating a master plan;
- disciplining parceling, land use and occupation;
- environmental zoning;
- multi-annual plan;
- budget guidelines and annual budget;
- participatory budget management;
- sectoral plans, programs and projects;
- economic and social development plans;

IV- financial and taxation rules, involving:

- taxes on built property and urban land – IPTU;
- betterment fees;
- fiscal and financial incentives and benefits;

V- legal and political rules regarding:

- expropriation;
- administrative easement;
- administrative limitations;
- earmarking buildings or urban properties of heritage interest;
- establishment of conservation units;
- establishment of Special Zones of Social Interest;
- concession of real right to use;
- concession of special use for housing purposes;
- compulsory parceling, building and utilization;
- special usucaption for urban property;
- surface right;
- preemption right;
- onerous building right and change of use;
- transfer of the right to build;
- consortiated urban operations;
- land tenure regularization;
- free technical and legal assistance for poorer communities and social groups;
- popular referendum and plebiscite;
- ~~demarcation of urban land for the purpose of tenure regularization; (Incluido by Provisional Measure No 459, of 2009)~~
- demarcation of urban land for the purpose of tenure regularization; (Included by Law Nº 11.977, of 2009)
- legitimation of possession. (Included by Provisional Measure Nº 459, of 2009)
- legitimation of possession. (Included by Law Nº 11.977, of 2009)

VI – prior environmental impact study (EIA) and neighborhood impact study (NIS).

§ 1. The instruments mentioned in this Article are governed by specific legislation, observing that established by the present Law.

§ 2. In the cases of social housing programs and projects developed by government entities and agencies that operate specifically in this area, the concession of the real right to use public properties can be contracted on a collective basis.

§ 3. The instruments foreshadowed in this Article which require expenditure of municipal funds shall be subject to social control as a way of guaranteeing the participation of communities, movements and civil society entities.

Section II

Compulsory Parceling, Building or Utilization

Article 5. Specific municipal laws to cover areas included in the master plan shall determine the compulsory parceling, building or utilization of non-aedificandi, under-utilized or unutilized urban land and must establish conditions and deadlines for the implementation of said obligations.

§ 1. Properties are considered to be under-utilized if:

- utilization is lower than the minimum defined in the master plan or its related legislation;
- (VETOED)

§ 2. The owner shall be notified by the Municipal Administration to comply with the requirement, and the notification must be registered in the local property deeds office.

§ 3. Notification shall be conducted as follows:

- by an official of the responsible municipal government agency to the owner of the property, or, if the owner is a company, to whosoever possesses general administrative or managerial responsibility;
- by public notice following three unsuccessful attempts to notify the owner in the manner called for in above sub-clause I.

§ 4. The deadlines referred to in the header above cannot be less than:

- one year, from the time of notification, for the project to be registered in the

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- plano diretor;
- disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- zoneamento ambiental;
- plano plurianual;
- diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- gestão orçamentária participativa;
- planos, programas e projetos setoriais;
- planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana- IPTU;
- contribuição de melhoria;
- incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

- desapropriação;
- servidão administrativa;
- limitações administrativas;
- tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- instituição de unidades de conservação;
- instituição de zonas especiais de interesse social;
- concessão de direito real de uso;
- concessão de uso especial para fins de moradia;
- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- usucapião especial de imóvel urbano;
- direito de superfície;
- direito de preempção;
- outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- transferência do direito de construir;
- operações urbanas consorciadas;
- regularização fundiária;
- assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- referendo popular e plebiscito;
- ~~demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~
- demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- ~~legitimação de posse; (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~
- legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

- cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;
- (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

- por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

§ 4º Los plazos a los que se refiere el primer párrafo de este artículo no podrán ser inferiores a:

- un año, a partir de la notificación, para que el proyecto sea protocolizado en el órgano municipal competente;
- dos años, a partir de la aprobación del proyecto, para iniciar las obras del emrendimiento.

§ 5º En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, la ley municipal específica a la que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá prever la conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo.

Art. 6º La transmisión del inmueble, mediante acto inter vivos o causa mortis, posterior a la fecha de la notificación, transfiere las obligaciones de parcelación, edificación o utilización previstas en el art. 5.º de esta Ley, sin interrupción de ningún plazo.

Sección III Del IPTU progresivo en el tiempo

Art. 7º En caso de incumplimiento de las condiciones y los plazos previstos en el primer párrafo del art. 5º de esta Ley, o no habiéndose cumplido las etapas previstas en el § 5º del art. 5º de esta Ley, el Municipio procederá a la aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) progresivo en el tiempo, mediante aumento de la alícuota por un plazo de cinco años consecutivos.

§ 1º El valor de la alícuota a aplicarse cada año será fijado en la ley específica a la que se refiere el primer párrafo del art. 5º de esta Ley, y no excederá dos veces el valor referente al año anterior, respetándose la alícuota máxima del quince por ciento.

§ 2º En caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no esté cumplida en un plazo de cinco años, el municipio continuará cobrando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el art. 8º.

§ 3º Queda prohibido conceder exenciones o amnistías relativas a la tributación progresiva a la que alude este artículo.

Sección IV De la expropiación con pago en títulos

Art. 8º Transcurridos cinco años de cobro del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelación, edificación o utilización, el municipio podrá proceder a la expropiación del inmueble, con pago en títulos de la deuda pública.

§ 1º Los títulos de la deuda pública contarán con la aprobación previa del Senado federal y serán rescatados en un plazo de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, garantizándose el valor real de la indemnización y los intereses legales del seis por ciento anual.

§ 2º El valor real de la indemnización:

- reflejará el valor de la base de cálculo del IPTU, descontado el monto incorporado en función de las obras realizadas por el poder público en la zona en donde el mismo se localiza luego de la notificación a la que se refiere el § 2º del art. 5º de esta Ley;
- no computará expectativa de ganancias, lucros cesantes ni intereses compensatorios.

§ 3º Los títulos a los que se refiere este artículo no tendrán poder liberatorio para pago de tributos.

§ 4º El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco años, contado a partir de su incorporación al patrimonio público.

§ 5º El aprovechamiento del inmueble podrá hacerse efectivo directamente por el poder público o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio.

6º Se mantienen para el adquirente del inmueble, como lo estipula el § 5º, las mismas obligaciones de parcelación, edificación o utilización previstas en el art. 5º de esta Ley.

Sección V De la usucapión especial de inmueble urbano

Art. 9º Quien posea como propia un área o edificación urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, y que la use como vivienda suya o de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

§ 1º Se otorgará el título de dominio al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2º El derecho al que se refiere este artículo no se le reconocerá al mismo ocupante más de una vez.

§ 3º A los efectos de este artículo, el heredero legítimo continúa, de pleno derecho, la tenencia de su antecesor, siempre y cuando resida en el inmueble en el momento de la apertura de la sucesión.

Art. 10º Las áreas urbanas con más de doscientos cincuenta metros cuadrados, ocupadas por personas de bajos ingresos con fines de vivienda, durante cinco años, ininterrumpidamente

relevant municipal agency;
II- two years, from the approval of the project, to allow work on the development to commence.

§ 5. In large-scale developments, in exceptional cases, a specific municipal law, referred to in the header paragraph, can call for the procedure to be concluded in stages and assure that the approved project includes the development as a whole.

Article 6. The transmission of the property, inter vivos or on death, after the date of notification, transfers the obligations for parceling, building or utilization determined under Article 5 of this Law, without any deadlines being interrupted.

Section III Progressive Property Tax (IPTU) Over Time

Article 7. In the case of noncompliance with the conditions and deadlines established in the form of the header of Article 5 of this Law, or if the steps called for in §5 of Article 5 of this Law are not complied with, the Municipality shall proceed to impose built property and urban land taxes (IPTU) that are progressive over time, with the basic tax rate increasing over a period of five consecutive years.

§ 1. The value of the tax rate to be applied each year will be fixed in the specific law referred to in the header of Article 5 of this Law and shall not exceed twice the value charged in the previous year, to a maximum rate of fifteen percent.

§ 2. In the event of the obligation to parcel, build or utilize the property not being complied with within five years, the municipality shall charge the IPTU at the maximum rate until the said obligation is met, with the prerogative detailed in Article 8 guaranteed.

§ 3. The concession of exemptions or a tax amnesty with regards to the progressive taxation charge determined by this article is prohibited.

Section IV Expropriation with Payment in Bonds

Article 8. If the property owner has not complied with the obligation to parcel, build or utilize the property five years after progressive IPTU has been charged, the municipality can proceed to expropriation of the property, with payment to be made in public debt bonds.

§ 1. The public debt bonds must be previously approved by the Federal Senate and shall be redeemed over a period of up to ten years in annual, equal, and successive installments, with the real value of the indemnity assured and at a legal interest rate of six percent (6 per cent) per year.

§ 2. The real value of the indemnity:

- shall reflect the base value for calculation of the IPTU, discounting the amount included as the result of public works undertaken by the local authorities in the area where the property is located after the notification mentioned in § 2 of Article 5 of this Law;
- will not compute expectations of yields, foregone profits and compensatory interest.

§ 3. The bonds mentioned in this article cannot be used to pay taxes.

§ 4. The municipality will proceed to the suitable use of the property in a maximum of five years calculated from the time the property becomes a public asset.

§ 5. The use of the property can be made effective directly by the local government or by means of conveyance or concession to third parties providing the due bidding procedures are observed.

§ 6. The party acquiring the property under the terms of § 5 is subject to the same obligations for parceling, building or utilization set forth in Article 5 of this Law.

Section V Special Usucaption Rights for Urban Property

Article 9. Someone who has possession of an urban area or building of up to two hundred and fifty square meters, for five years, uninterruptedly and unopposed, who uses it as his or his family's home, can establish dominion over the property, as long as he is not the owner of any other urban or rural property.

§ 1. The title of dominion will be conferred to the man or woman, or both, whether or not they are married or single.

§ 2. The rights granted in this Article will not be recognized to the same possessor more than once.

§ 3. For the purposes of this article, the legitimate heir continues to have full rights to the possession enjoyed by his predecessor providing he was residing in the property at the time that it was left open to succession.

Article 10. In urban areas of over two hundred and fifty square meters occupied by the low income population for housing purposes, for five years, uninterruptedly and unopposed, and where it is not possible to identify the plots of land occupied by each possessor, residents can avail themselves of collective usucaption, providing the possessors do not own any other urban or rural property.
§ 1. The owner can, for the purpose of calculating the timeframe required by this

II – by public deed, when the process is interrupted.

Article 11. The same provisions apply to the acquisition of the title of the property.

Article 12. The same provisions apply to the acquisition of the title of the property.

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6. A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere

as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5o desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5o desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5o do art. 5o desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5o desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8o.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

- refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2o do art. 5o desta Lei;
- não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5o as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5o desta Lei.

Seção V Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população

de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu

Artículo 11. Usucapião especial urbano.

Artículo 12. Usucapião especial urbano.

Artículo 13. Usucapião especial urbano.

Artículo 14. Usucapião especial urbano.

y sin oposición, en donde no fuera posible identificar los terrenos ocupados por cada poseedor, son susceptibles de ser tomadas colectivamente en usucapión, siempre y cuando los ocupantes no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.

§ 1º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, adicionar su posesión a la de su antecesor, siempre y cuando ambas sean continuas.

§ 2º El juez declarará la usucapión especial colectiva de inmueble urbano a través de una sentencia que servirá de título para su registro en el catastro.

§ 3º En la sentencia, el juez atribuirá igual fracción ideal de terreno a cada ocupante, independientemente del tamaño del terreno que cada uno ocupe, excepto en caso de acuerdo escrito entre los condóminos, estableciendo fracciones ideales diferenciadas.

§ 4º El condominio especial constituido es indivisible, no siendo pasible de extinción, salvo resolución favorable tomada por al menos dos tercios de los condóminos, en caso de ejecución de urbanización posterior a la constitución del condominio.

§ 5º Las resoluciones relativas a la administración del condominio especial se tomarán por mayoría de votos de los condóminos presentes, obligando también a los demás, discordantes o ausentes.

Artículo 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficará sobrestada quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 11º En los pleitos por usucapión especial urbana, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o tenencia, que pueda llegar a interponerse en relación al inmueble usucapido.

Art. 12º Son partes legítimas para la interposición de la acción de usucapión especial urbana:

I) el poseedor, individualmente o en litisconsorcio originario o sobreviniente;

II) los ocupantes, en estado de coposesión.

III) como sustituto procesal, la asociación de vecinos de la comunidad, regularmente constituida, con personería jurídica, siempre y cuando esté explícitamente autorizada por los representados.

§ 1º En la acción de usucapión especial urbana es obligatoria la intervención del ministerio público.

§ 2º El actor tendrá los beneficios de la justicia y de la asistencia judicial gratuita, incluso ante el catastro.

Artículo 13. La usucapión especial de inmueble urbano podrá ser invocada como materia de defensa, teniendo valor la sentencia que la reconozca como título para ser registrada en el catastro.

Art. 13º La usucapión especial de inmueble urbano podrá ser invocada como materia de defensa, teniendo valor la sentencia que la reconozca como título para ser registrada en el catastro.

Art. 14º En la acción judicial de usucapión especial de inmueble urbano, el procedimiento que debe seguirse es el sumario.

Sección VI
De la concesión de uso especial con fines de vivienda
Art. 15º (VETADO)
Art. 16º (VETADO)
Art. 17º (VETADO)
Art. 18º (VETADO)
Art. 19º (VETADO)
Art. 20º (VETADO)

Sección VII
Del derecho de superficie
Art. 21º El propietario urbano podrá conceder a otros el derecho de superficie de su terreno, por tiempo determinado o indeterminado, mediante escritura pública registrada en el catastro.

§ 1º El derecho de superficie comprende el derecho de utilizar el suelo, el subsuelo o el espacio aéreo relativo al terreno, según lo establecido en el contrato respectivo, observándose la legislación urbanística.

§ 2º La concesión del derecho de superficie podrá ser gratuita u onerosa.

§ 3º El superficiario responderá íntegramente por las cargas y tributos correspondientes a la propiedad superficiaria, haciéndose incluso responsable, proporcionalmente a su parcela de ocupación efectiva, de las cargas y tributos relativos al área objeto de la concesión del derecho de superficie, salvo disposición contraria del contrato respectivo.

§ 4º El derecho de superficie puede ser transferido a terceros, observándose lo dispuesto en el contrato respectivo.

§ 5o En caso de muerte del superficiario, sus derechos se transmiten a sus herederos.

Artículo 22. En caso de enajenación del terreno, o del derecho de superficie, el superficiario y el propietario, respectivamente, tendrán derecho de preferencia, en igualdad de condiciones a la oferta de terceros.

Art. 22º En caso de enajenación del terreno, o del derecho de superficie, el superficiario y el propietario, respectivamente, tendrán derecho de preferencia, en igualdad de condiciones a la oferta de terceros.

Art. 23º El derecho de superficie se extingue:

I) a su término;

Artículo 22. En caso de enajenación del terreno, o del derecho de superficie, el superficiario y el propietario, respectivamente, tendrán derecho de preferencia, en igualdad de condiciones a la oferta de terceros.

Article, add to his possession that of his predecessor, providing possession is continuous for both.

§ 2. The special collective usucaption of urban real estate shall be decided by the judge who shall pass down a ruling which will serve as a title for registering in the real estate deeds office.

§ 3. In his ruling the judge will award an equal ideal portion of the land to each possessor, regardless of the size of the plot of land that each occupies, except in the case of a written agreement existing among the condominium parties establishing differentiated ideal portions.

§ 4. The special condominium thus constituted is indivisible and cannot be terminated except by a favorable determination submitted by at least two thirds of the members of the condominium, in the event of urbanization works being implanted after the condominium has been constituted.

§ 5. The determinations related to the administration of the special condominium shall be based upon a majority vote by the condominium members present, requiring the others to comply with the decision, whether or not they were in agreement or were absent from the voting session.

Article 11. While the special urban action for usucaption is pending, any other actions, petitions, or possessions that are proposed relating to the property subject to usucaption will be stayed.

Article 12. Legitimate parties involved in proposing an action to lead to special urban usucaption include:

I- the possessor, alone, in a group or supervenient;

II- the possessors, in co-possession;

III - an association of community residents acting as a procedural substitute, duly established, with legal standing, providing this association is explicitly authorized by those that it represents.

§ 1. Intervention by the Public Prosecutors Office is obligatory in the event of special urban usucaption.

§ 2. The submitting party shall enjoy the benefits provided by the courts and free legal assistance, including assistance in the real estate deeds office.

Artículo 13. Special usucaption for urban real estate can be invoked as defense, with the ruling that recognizes it to be regarded representing a valid title which can be registered in the real estate deeds office.

Article 13. Special usucaption for urban real estate can be invoked as defense, with the ruling that recognizes it to be regarded representing a valid title which can be registered in the real estate deeds office.

Article 14. In the legal procedures related to special urban real estate usucaption, the summary action will be considered as a procedural writ.

Section VI
Concession of Special Use for Housing Purposes
Article 15. (VETOED)
Article 16. (VETOED)
Article 17. (VETOED)
Article 18. (VETOED)
Article 19. (VETOED)
Article 20. (VETOED)

Section VII
Surface Right
Article 21. The urban property owner can concede to another party the right to use of surface of his land for a specified or unspecified time, through a public deed registered in the public deeds office.

§ 1. The surface right includes the right to utilize the land, the sub-soil, or the aerial space related to the land, in the form established in the respective contract, in conformity with urban legislation.

§ 2. The surface rights can be offered free of charge or not.

§ 3. The person receiving the surface rights shall be wholly responsible for defraying the fees and taxes levied on the surface of the property, also accepting responsibility proportional to his effective share of occupation, with the fees and taxes on the area that is the object of the concession of the surface right, excepting any measure to the contrary expressed in the respective contract.

§ 4. The surface right can be transferred to third parties in accordance with the terms of the respective contract.

§ 5. Upon the death of the person receiving the surface rights, his rights are transferred to his successors.

Artículo 22. In case of conveyance of the land, or of the surface right, the party receiving the surface rights and the property owner respectively, will have the right of preference, in equal conditions, to offers received from third parties.

Article 22. In case of conveyance of the land, or of the surface right, the party receiving the surface rights and the property owner respectively, will have the right of preference, in equal conditions, to offers received from third parties.

Artículo 22. In caso de enajenación del terreno, o del derecho de superficie, el superficiario y el propietario, respectivamente, tendrán derecho de preferencia, em igualdad de condições a oferta de terceiros.

Artículo 23. Extingue-se o direito de superfície: I – pelo advento do termo; II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Artículo 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condóminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condóminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condóminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Artículo 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficará sobrestada quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 11. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Artículo 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI
Da concessão de uso especial para fins de moradia
Art. 15. (VETADO)
Art. 16. (VETADO)
Art. 17. (VETADO)
Art. 18. (VETADO)
Art. 19. (VETADO)
Art. 20. (VETADO)

Seção VII
Do direito de superfície
Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfrcie, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Artículo 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno

<div> <p>I) ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el superficiario.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

Art. 24º Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del terreno, así como de las accesiones o mejoras introducidas en el inmueble, independientemente de la indemnización, si las partes no hubieren estipulado lo contrario en el respectivo contrato.

- § 1º Antes del final del contrato, se extinguirá el derecho de superficie si el superficiario le da al terreno un destino diferente a aquel para el que fue concedido.
- § 2º La extinción del derecho de superficie será registrada en el catastro.

Sección VIII Del derecho preferente de compra

Art. 25º El derecho preferente de compra otorga preferencia al poder público municipal para la adquisición de inmuebles urbanos objeto de enajenación onerosa entre particulares.

- § 1º Una ley municipal, basada en el plan director, delimitará las áreas que estarán sujetas al derecho de preferencia, y fijará el plazo de vigencia, no superior a cinco años y renovable a partir de un año luego de transcurrido el plazo inicial de vigencia.
- § 2º El derecho preferente de compra estará garantizado durante el plazo de vigencia establecido en el § 1º, independientemente del número de enajenaciones referentes al mismo inmueble.

<div> <p>Art. 26º El derecho preferente de compra se ejercerá toda vez que el poder público se vea necesitado de áreas para:</p> <p>I) regularización de tierras;</p> <p>II) ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social;</p> <p>III) constitución de reserva de tierras;</p> <p>IV) orden y direccionamiento de la expansión urbana;</p> <p>V) implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;</p> <p>VI) creación de espacios públicos de ocio y áreas verdes;</p> <p>VII) creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental;</p> <p>VIII) protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico;</p> <p>IX) (VETADO).</p> <p>Párrafo único. La ley municipal prevista en el § 1º del art. 25 de esta Ley deberá delimitar cada área en la que incidirá el derecho preferente de compra en una o más de las finalidades enumeradas en este artículo.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Art. 27º El propietario deberá notificar su intención de enajenar el inmueble, para que el municipio, en un plazo máximo de treinta días, manifieste por escrito su interés en comprarlo.</p> <p>§ 1º A la notificación mencionada en el párrafo anterior se le anexará la propuesta de compra firmada por un tercero interesado en la adquisición del inmueble, en la cual constarán precio, condiciones de pago y plazo de vencimiento.</p> <p>§ 2º El municipio hará publicar, en un órgano oficial y en al menos un diario local o regional de gran circulación, un edicto de aviso de la notificación recibida según lo dispuesto en el primer párrafo y de la intención de adquisición del inmueble en las condiciones de la propuesta presentada.</p> <p>§ 3º Transcurrido el plazo mencionado en el primer párrafo sin manifestación, el propietario queda autorizado a efectuar la enajenación para terceros, en las condiciones de la propuesta presentada.</p> <p>§ 4º Concretada la venta a un tercero, el propietario está obligado a presentar al municipio, en un plazo de treinta días, una copia del instrumento público de enajenación del inmueble.</p> <p>§ 5º La enajenación efectuada en condiciones diferentes de la propuesta presentada es nula de pleno derecho.</p> <p>§ 6º De ocurrir lo previsto en el § 5º, el municipio podrá adquirir el inmueble por el valor de la base de cálculo del IPTU o por el valor indicado en la propuesta presentada, si éste fuera inferior a aquél.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

Sección IX De la concesión onerosa del derecho de construir

Art. 28º El plan director podrá establecer áreas en las que el derecho de construir podrá ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, mediante una contrapartida por parte del beneficiario.

- § 1º A los efectos de esta Ley, el coeficiente de aprovechamiento es la relación entre el área edificable y el área del terreno.
- § 2º El plan director podrá establecer un coeficiente de aprovechamiento básico único para toda la zona urbana o diferenciado para áreas específicas dentro de la zona urbana.
- § 3º El plan director definirá los límites máximos a que pueden llegar los coeficientes de aprovechamiento, considerando la proporcionalidad entre la infraestructura existente y el aumento de la densidad esperado en cada área.

<div> <p>Art. 29º El plan director podrá establecer áreas en las cuales se podrá permitir modificaciones</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Article 23. Surface rights are terminated:</p> <p>I- by the expiry of the term;</p> <p>II- by failure to comply with the contractual obligations assumed by the person assuming the surface rights.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Article 24. Upon termination of the surface rights, the property owner will recover full dominion of the land, as well as the accessions and improvements in the property regardless of any compensation, unless the parties have stipulated to the contrary in the respective contract.</p> <p>§ 1. Before final termination of the contract, the surface rights shall be terminated if the person receiving the surface rights uses the land for a purpose that is different from that for which it was conceded.</p> <p>§ 2. Extinction of the surface rights shall be registered in the real estate deeds office.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

Section VIII Preemption Right

<div> <p>Article 25. Preemption right confers upon the municipal government a preference to purchase urban property which is being conveyed in exchange for money between private parties.</p> <p>§ 1. Municipal law based on the master plan shall establish areas in which the preemption right will apply, and shall establish a period of time during which this right will be in force, not more than five years, renewable as of one year after termination of the initial period.</p> <p>§ 2. The preemption right is assured during the period when it will be in force, established according to the terms of § 1, regardless of the number of conveyances of the property to which it applies.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Article 26. Preemption right will be exercised whenever the local government needs areas for:</p> <p>I- land tenure regularization;</p> <p>II- execution of social housing programs and projects;</p> <p>III- establishment of a land reserve stock;</p> <p>IV- ordering and guiding urban growth;</p> <p>V- installation of urban and community amenities;</p> <p>VI- creation of public leisure spaces and green areas;</p> <p>VII- creation of conservation units or protection of other areas of environmental interest;</p> <p>VIII- protection of areas of historic, cultural or landscape interest;</p> <p>IX- (VETOED)</p> <p>Single paragraph. The municipal law foreshadowed in § 1 of Article 25 of this Law must include each area in which preemption right will be applied for one or more of the purposes indicated by this Article.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Article 27. The owner must notify his intention to convey the property so that the Municipality, within a maximum period of thirty (30) days, can confirm in writing its interest in purchasing it.</p> <p>§ 1. The notification mentioned in the header will be annexed to the purchase proposal signed by the third party interested in purchasing the property, on which will be indicated price, payment terms and period of validity.</p> <p>§ 2. The Municipality will publicize, in an official journal and in at least one wide circulation local or regional newspaper, an official notice advising of the notification received in the terms of the header and of the municipality’s intention to acquire the property in accordance with the conditions set forth in the proposal.</p> <p>§ 3. Once the deadline mentioned in the header has expired without any declaration of interest being submitted, the property owner is authorized to undertake conveyance to third parties, in accordance with the conditions set forth in the proposal.</p> <p>§ 4. Once the sale to a third party is finalized, the owner will be required to present a copy of the public property transaction deed to the municipality within a period of thirty (30) days.</p> <p>§ 5. A conveyance undertaken in conditions different from those of the proposal presented is void of complete rights.</p> <p>§ 6. If the hypothesis presented in § 5 materializes, the municipality can acquire the property for the appraised base value of the IPTU or by the value indicated in the proposal presented, if this is lower.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

Section IX Onerous Building Right

<div> <p>Article 28. The master plan can establish areas in which the right to build can be exercised above the basic floor area coefficient adopted, with a counterpart sum to be handed over by the beneficiary.</p> <p>§ 1. For the purposes of this Law, floor area coefficient is the ratio between the built area and the lot size.</p> <p>§ 2. The master plan can establish a single basic floor area coefficient for the entire urban area or a different coefficient relating to specific areas within the urban zone.</p> <p>§ 3. The master plan will define the maximum limits of the floor area coefficient, taking</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>destinação diversa daquela para a qual for concedida.</p> <p>§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

Seção VIII Do direito de preempção

<div> <p>Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.</p> <p>§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.</p> <p>§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 10, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:</p> <p>I – regularização fundiária;</p> <p>II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;</p> <p>III – constituição de reserva fundiária;</p> <p>IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;</p> <p>V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;</p> <p>VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;</p> <p>VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;</p> <p>VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;</p> <p>IX – (VETADO)</p> <p>Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1o do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifieste por escrito seu interesse em comprá-lo.</p> <p>§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.</p> <p>§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.</p> <p>§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.</p> <p>§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.</p> <p>§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.</p> <p>§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5o o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

Seção IX Da outorga onerosa do direito de construir

<div> <p>Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.</p> <p>§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.</p> <p>§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.</p> <p>§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:</p> <p>I – a fórmula de cálculo para a cobrança;</p> <p>II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;</p> <p>III – a contrapartida do beneficiário.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<div> <p>Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.</p> </div>	<div> </div>
<div> </div>	<div> </div>

<p>de uso del suelo, mediante una contrapartida por parte del beneficiario.</p>	<p>account of the proportion between the existing infrastructure and the increased density foreseen in each area.</p>
<p>Art. 30º Una ley municipal específica establecerá las condiciones a ser observadas para la concesión onerosa del derecho de construir y de las modificaciones de uso, determinando:</p> <p>I) la fórmula de cálculo para el cobro;</p> <p>II) los casos pasibles de exención de pago de la concesión;</p> <p>III) la contrapartida del beneficiario.</p>	<p>Article 29. The master plan can establish areas in which changes of land use can be permitted, with a counterpart sum to be handed over by the beneficiary.</p>
<p>Art. 31º Los recursos obtenidos con la adopción de la concesión onerosa del derecho de construir y de la modificación de uso se aplicarán en las finalidades previstas en los incisos I a IX del art. 26 de esta Ley.</p>	<p>Article 30. A specific municipal law will establish the conditions to be observed for onerous building right and change of use, establishing:</p> <p>I- the formula for calculating the charge;</p> <p>II- the cases that might be exempt from payment for onerous building right;</p> <p>III- the counterpart sum to be paid by the beneficiary.</p>
<p>Art. 32º Una ley municipal específica, basada en el plan director, podrá delimitar el área de aplicación de las operaciones consorciadas.</p> <p>§ 1º Se considera operación urbana consorciada al conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el poder público municipal, con la participación de los propietarios, vecinos, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar una determinada área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental.</p> <p>§ 2º En las operaciones urbanas consorciadas se podrán prever, entre otras medidas:</p> <p>I) la modificación de índices y características de parcelación, uso y ocupación del suelo y del subsuelo, así como modificaciones de las normas edilicias, previéndose el impacto ambiental que estas generen;</p> <p>II) la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones llevadas a cabo en desacuerdo con la legislación vigente.</p> <p>III – la concesión de incentivos a operaciones urbanas que utilizan tecnologías cuyo objetivo es la reducción de impactos ambientales y que comprueben la utilización en las construcciones y uso de edificaciones urbanas, de tecnologías que reduzcan los impactos ambientales y economicen recursos naturales, especificadas las modalidades de diseño y de obras que se contemplarán. <u>(Incluído por la Ley nº 12.836, de 2013)</u></p>	<p>Article 31. The funds generated by onerous building right and change of use shall be applied for the purposes established in sub-clauses I to IX of Article 26 of this Law.</p>

<p>Art. 33º En la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada constará el plan de operación urbana consorciada, que deberá contener, como mínimo:</p> <p>I) definición del área que será afectada;</p> <p>II) programa básico de ocupación del área;</p> <p>III) programa de atención económica y social para la población directamente afectada por la operación;</p> <p>IV) finalidades de la operación;</p> <p>V) estudio previo de impacto del entorno;</p> <p>VI) contrapartida que se exigirá a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados en función de la utilización de los beneficios previstos en los incisos I y II del § 2º del art. 32 de esta Ley;</p> <p>VI- contrapartida a ser exigida de los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados en función de la utilización de los beneficios previstos en los incisos I, II y III del § 2º del art. 32 de esta Ley; <u>(Redacción dada por la Ley nº 12.836, de 2013)</u></p> <p>VII) modo de control de la operación, obligatoriamente compartido con una representación de la sociedad civil.</p> <p>VIII - naturaleza de los incentivos que se concederán a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados, una vez cumplido lo dispuesto en el inciso III del § 2o del art. 32 de esta Ley. <u>(Incluído por la Ley nº 12.836, de 2013)</u></p> <p>§ 1º Los recursos obtenidos por el poder público municipal según lo dispuesto en el inciso VI de este artículo se aplicarán exclusivamente en la propia operación urbana consorciada.</p> <p>§ 2º A partir de la aprobación de la ley específica a la que alude el primer párrafo de este inciso, se consideran nulas las licencias y autorizaciones a cargo del poder público municipal otorgadas en desacuerdo con el plan de operación urbana consorciada.</p>	<p>Section X</p> <p>Consortiated Urban Operations</p> <p>Article 32. A specific municipal law, based on the master plan, can limit the area for application of consortiated operations.</p> <p>§ 1.A consortiated urban operation is the totality of the interventions and measures coordinated by the municipal government, with the participation of owners, residents, permanent users and private investors and aimed at undertaking structural urban readjustments, social improvement and introducing environmental benefits in a given area.</p> <p>§ 2. Consortiated urban operations can include, among other measures:</p> <p>I- the modification of indices and formats related to the parceling, use and occupation of land, as well as alterations to building norms, always taking into account the environmental impacts generated as a result;</p> <p>II - the regularization of constructions, repairs or extensions undertaken in contravention of current legislation.</p> <p>III – the concession of incentives to urban operations which employ technologies to reduce environmental impacts and which prove the employment, in urban buildings erection and use, of technologies which reduce environmental impacts and save natural resources, with specified design and works modalities to be included. <u>(Included by Law Nº 12.836, of 2013)</u></p>
<p>Art. 34º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán enajenados en subasta pública o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias a la propia operación.</p> <p>§ 1º Los certificados de potencial adicional de construcción se negociarán libremente, pudiendo no obstante convertirse en el derecho de construir únicamente en el área objeto de la operación.</p> <p>§ 2º Una vez presentado el pedido de permiso para construir, el certificado de potencial adicional se utilizará en el pago del área de construcción que supere los niveles establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.</p>	<p>Article 33. The specific law that rules on consortiated urban operations shall include a consortiated urban operation plan and this will contain the following as minimum requirements:</p> <p>I- the definition of the area to be affected;</p> <p>II- the basic occupation program for the area;</p> <p>III- a program covering ways and means to attend to the economic and social needs of the population directly affected by the operation;</p> <p>IV- the purposes of the operation;</p> <p>V- a prior neighborhood impact study (NIS);</p> <p>VI – counterpart payment to be required from the owners, permanent users and private investors in order to compensate for their enjoyment of the benefits established in sub-clauses I and II of § 2 of Article 32 of this Law;</p> <p>VI – counterpart payment to be required from the owners, permanent users and private investors in order to compensate for their enjoyment of the benefits established in sub-clauses I, II and III of § 2 of Article 32 of this Law; <u>(Wording provided by Law Nº 12.836, of 2013)</u></p> <p>VII - the form in which the operation will be controlled, with the operation to be obligatorily shared with civil society representatives.</p> <p>VIII – the nature of incentives to be granted to owners, permanent users and private investors, once meeting that established in sub-clause III of § 2 of Article 32 of this Law. <u>(Included by Law Nº 12.836, of 2013)</u></p> <p>§ 1. The funds obtained by the municipal government under the terms of sub-clause VI of this Article will be exclusively invested in the consortiated urban operation.</p> <p>§ 2. Once the specific law indicated in the header is approved, any licenses and authorizations issued by the municipal government in violation of the consortiated urban operation will be declared null and void.</p>

<p>Art. 34-A En las regiones metropolitanas o en las aglomeraciones urbanas instituidas</p>	<p>Section XI</p> <p>Da transferência do direito de construir</p> <p>Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:</p> <p>I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;</p> <p>II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;</p>
---	---

<p>Art. 34º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán enajenados en subasta pública o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias a la propia operación.</p> <p>§ 1º Los certificados de potencial adicional de construcción se negociarán libremente, pudiendo no obstante convertirse en el derecho de construir únicamente en el área objeto de la operación.</p> <p>§ 2º Una vez presentado el pedido de permiso para construir, el certificado de potencial adicional se utilizará en el pago del área de construcción que supere los niveles establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.</p>	<p>Article 34. The specific law that approves the consortiated urban operation can call for the issuing by the municipality of a specific number of certificates to cover additional construction potential, which will be offered for sale at auction or used directly in payment for work required for the operation.</p> <p>§ 1. The certificates for additional construction potential shall be freely traded, but will be converted to the right to build solely in the area to be covered by the operation.</p> <p>§ 2. Once the request for the license to build is submitted, the certificate for additional construction potential will be used in payment for the construction area that exceeds the standards established by the land use and occupation legislation, up to the limit fixed by the specific law ruling on the consortiated urban operation.</p>
--	--

<p>Art. 35º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán enajenados en subasta pública o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias a la propia operación.</p> <p>§ 1º Los certificados de potencial adicional de construcción se negociarán libremente, pudiendo no obstante convertirse en el derecho de construir únicamente en el área objeto de la operación.</p> <p>§ 2º Una vez presentado el pedido de permiso para construir, el certificado de potencial adicional se utilizará en el pago del área de construcción que supere los niveles establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.</p>	<p>Article 35. The specific law that rules on consortiated urban operations shall include a consortiated urban operation plan and this will contain the following as minimum requirements:</p> <p>I- the definition of the area to be affected;</p> <p>II- the basic occupation program for the area;</p> <p>III- a program covering ways and means to attend to the economic and social needs of the population directly affected by the operation;</p> <p>IV- the purposes of the operation;</p> <p>V- a prior neighborhood impact study (NIS);</p> <p>VI – counterpart payment to be required from the owners, permanent users and private investors in order to compensate for their enjoyment of the benefits established in sub-clauses I and II of § 2 of Article 32 of this Law;</p> <p>VI – counterpart payment to be required from the owners, permanent users and private investors in order to compensate for their enjoyment of the benefits established in sub-clauses I, II and III of § 2 of Article 32 of this Law; <u>(Wording provided by Law Nº 12.836, of 2013)</u></p> <p>VII - the form in which the operation will be controlled, with the operation to be obligatorily shared with civil society representatives.</p> <p>VIII – the nature of incentives to be granted to owners, permanent users and private investors, once meeting that established in sub-clause III of § 2 of Article 32 of this Law. <u>(Included by Law Nº 12.836, of 2013)</u></p> <p>§ 1. The funds obtained by the municipal government under the terms of sub-clause VI of this Article will be exclusively invested in the consortiated urban operation.</p> <p>§ 2. Once the specific law indicated in the header is approved, any licenses and authorizations issued by the municipal government in violation of the consortiated urban operation will be declared null and void.</p>
--	---

<p>Art. 36º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán enajenados en subasta pública o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias a la propia operación.</p> <p>§ 1º Los certificados de potencial adicional de construcción se negociarán libremente, pudiendo no obstante convertirse en el derecho de construir únicamente en el área objeto de la operación.</p> <p>§ 2º Una vez presentado el pedido de permiso para construir, el certificado de potencial adicional se utilizará en el pago del área de construcción que supere los niveles establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.</p>	<p>Article 36. The specific law that rules on consortiated urban operations shall include a consortiated urban operation plan and this will contain the following as minimum requirements:</p> <p>I- the definition of the area to be affected;</p> <p>II- the basic occupation program for the area;</p> <p>III- a program covering ways and means to attend to the economic and social needs of the population directly affected by the operation;</p> <p>IV- the purposes of the operation;</p> <p>V- a prior neighborhood impact study (NIS);</p> <p>VI – counterpart payment to be required from the owners, permanent users and private investors in order to compensate for their enjoyment of the benefits established in sub-clauses I and II of § 2 of Article 32 of this Law;</p> <p>VI – counterpart payment to be required from the owners, permanent users and private investors in order to compensate for their enjoyment of the benefits established in sub-clauses I, II and III of § 2 of Article 32 of this Law; <u>(Wording provided by Law Nº 12.836, of 2013)</u></p> <p>VII - the form in which the operation will be controlled, with the operation to be obligatorily shared with civil society representatives.</p> <p>VIII – the nature of incentives to be granted to owners, permanent users and private investors, once meeting that established in sub-clause III of § 2 of Article 32 of this Law. <u>(Included by Law Nº 12.836, of 2013)</u></p> <p>§ 1. The funds obtained by the municipal government under the terms of sub-clause VI of this Article will be exclusively invested in the consortiated urban operation.</p> <p>§ 2. Once the specific law indicated in the header is approved, any licenses and authorizations issued by the municipal government in violation of the consortiated urban operation will be declared null and void.</p>
--	---

<p>Art. 37º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán alienados en leilão ou utilizados directamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.</p> <p>§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.</p> <p>§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.</p>	<p>Section X</p> <p>Das operações urbanas consorciadas</p> <p>Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.</p> <p>§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.</p> <p>§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:</p> <p>I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilicias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;</p> <p>II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.</p> <p>III – a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. <u>(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)</u></p>
<p>Art. 38º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada constará o plano de operación urbana consorciada, contendo, no mínimo:</p> <p>I – definição da área a ser atingida;</p> <p>II – programa básico de ocupação da área;</p> <p>III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;</p> <p>IV – finalidades da operação;</p> <p>V – estudo prévio de impacto de vizinhança;</p> <p>VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2o do art. 32 desta Lei;</p> <p>VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2o do art. 32 desta Lei; <u>(Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)</u></p> <p>VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.</p> <p>VIII – natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2o do art. 32 desta Lei. <u>(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)</u></p> <p>§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.</p> <p>§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.</p>	<p>Article 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:</p> <p>I – definição da área a ser atingida;</p> <p>II – programa básico de ocupação da área;</p> <p>III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;</p> <p>IV – finalidades da operação;</p> <p>V – estudo prévio de impacto de vizinhança;</p> <p>VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2o do art. 32 desta Lei;</p> <p>VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2o do art. 32 desta Lei; <u>(Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)</u></p> <p>VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.</p> <p>VIII – natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2o do art. 32 desta Lei. <u>(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)</u></p> <p>§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.</p> <p>§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.</p>

<p>Art. 39º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.</p> <p>§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.</p> <p>§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.</p>	<p>Section XI</p> <p>Da transferência do direito de construir</p> <p>Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:</p> <p>I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;</p> <p>II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;</p>
--	---

<p>Art. 40º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.</p> <p>§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.</p> <p>§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.</p>	<p>Article 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.</p> <p>§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.</p> <p>§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.</p>
--	--

<p>Art. 41º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.</p> <p>§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.</p> <p>§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.</p>	<p>Article 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. <u>(Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)</u></p> <p>Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber. <u>(Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)</u></p>
--	---

<p>Art. 42º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.</p> <p>§ 1º Los recursos obtenidos por el poder público municipal según lo dispuesto en el inciso VI de este artículo se aplicarán exclusivamente en la propia operación urbana consorciada.</p> <p>§ 2º A partir de la aprobación de la ley específica a la que alude el primer párrafo de este inciso, se consideran nulas las licencias y autorizaciones a cargo del poder público municipal otorgadas en desacuerdo con el plan de operación urbana consorciada.</p>	<p>Section XI</p> <p>Da transferência do direito de construir</p> <p>Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:</p> <p>I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;</p> <p>II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;</p>
--	---

Art. 34ª A Lei Municipal poderá autorizar a:

- I – instalação de equipamentos urbanos e comunitários;

Art. 35ª A Lei Municipal poderá autorizar a:

- I) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II) preservação, quando el inmueble sea considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural;
- III) servir a programas de regularización de tierras, urbanización de áreas ocupadas por personas de bajos ingresos y vivienda de interés social.

§ 1º Se le podrá conceder la misma facultad al propietario que done al poder público su inmueble, o parte de él, para los fines previstos en los incisos I a III del primer párrafo de este artículo.

§ 2º La ley municipal a que se refiere el primer párrafo de este artículo establecerá las condiciones relativas a la aplicación de la transferencia del derecho de construir.

Art. 36ª La Ley Municipal definirá los emprendimientos y actividades privados o públicos en áreas urbanas que dependerán de la elaboración de un estudio previo de impacto de vecindad (EIV) para obtener las licencias o autorizaciones de construcción, ampliación o funcionamiento a cargo del poder público municipal.

Art. 37ª El EIV se implementará de manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:

- I) densificación poblacional;
- II) equipamientos urbanos y comunitarios;
- III) uso y ocupación del suelo;
- IV) valorización inmobiliaria;
- V) generación de tráfico y demanda de transporte público;
- VI) ventilación e iluminación;
- VII) paisaje urbano y patrimonio natural y cultural.

Párrafo único. Se dará publicidad a los documentos integrantes del EIV, los cuales quedarán a disposición para ser consultados por cualquier interesado, en el órgano competente del poder público municipal.

Art. 38ª La elaboración del EIV no reemplaza la elaboración y aprobación de un estudio previo de impacto ambiental (EIA), como lo establece la legislación ambiental.

SECCIÓN XI

De la transferencia del derecho de construir

Art. 35ª Una ley municipal, basada en el plan director, podrá autorizar al propietario de un inmueble urbano, privado o público, a ejercer en otro lugar — o a enajenar, mediante escritura pública — el derecho de construir previsto en el plan director o en la legislación urbanística emanada de éste, cuando el referido inmueble sea considerado necesario a los fines de:

- I) implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;
- II) preservación, cuando el inmueble sea considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural;
- III) servir a programas de regularización de tierras, urbanización de áreas ocupadas por personas de bajos ingresos y vivienda de interés social.

Art. 36ª Una ley municipal definirá los emprendimientos y actividades privados o públicos en áreas urbanas que dependerán de la elaboración de un estudio previo de impacto de vecindad (EIV) para obtener las licencias o autorizaciones de construcción, ampliación o funcionamiento a cargo del poder público municipal.

Art. 37ª El EIV se implementará de manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:

- I) densificación poblacional;
- II) equipamientos urbanos y comunitarios;
- III) uso y ocupación del suelo;
- IV) valorización inmobiliaria;
- V) generación de tráfico y demanda de transporte público;
- VI) ventilación e iluminación;
- VII) paisaje urbano y patrimonio natural y cultural.

Párrafo único. Se dará publicidad a los documentos integrantes del EIV, los cuales quedarán a disposición para ser consultados por cualquier interesado, en el órgano competente del poder público municipal.

Art. 38ª La elaboración del EIV no reemplaza la elaboración y aprobación de un estudio previo de impacto ambiental (EIA), como lo establece la legislación ambiental.

CAPÍTULO III

DEL PLAN DIRETOR

Art. 39ª La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad plasmadas en el plan director, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social y el desarrollo de las actividades económicas, con el respeto de las directrices establecidas en el art. 29 de esta Ley.

Art. 40ª El plan director, aprobado por ley municipal, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana.
§ 1º El plan director es parte integrante del proceso de planificación municipal. El plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual deben incorporar las directrices y las prioridades contenidas en él.
§ 2º El plan director deberá considerar el territorio del municipio como un todo.
§ 3º La ley que instituya el plan director deberá ser revisada cada diez años, como mínimo.
§ 4º En el proceso de elaboración del plan director y en el control de su implementación, los poderes legislativo y ejecutivo municipales garantizarán:

- I) que se promuevan las audiencias públicas y los debates con participación de la población y las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad;
- II) la publicidad de los documentos y de los datos producidos;

Art. 41ª La Ley Municipal definirá los emprendimientos y actividades privados o públicos en áreas urbanas que dependerán de la elaboración de un estudio previo de impacto de vecindad (EIV) para obtener las licencias o autorizaciones de construcción, ampliación o funcionamiento a cargo del poder público municipal.

Art. 42ª El EIV se implementará de manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:

- I) densificación poblacional;
- II) equipamientos urbanos y comunitarios;
- III) uso y ocupación del suelo;
- IV) valorización inmobiliaria;
- V) generación de tráfico y demanda de transporte público;
- VI) ventilación e iluminación;
- VII) paisaje urbano y patrimonio natural y cultural.

Párrafo único. Se dará publicidad a los documentos integrantes del EIV, los cuales quedarán a disposición para ser consultados por cualquier interesado, en el órgano competente del poder público municipal.

SECCIÓN XI

Transfer of the Right to Build

Article 35. Municipal law, based on the master plan, can authorize the owner of urban property, whether public or private, to exercise in another location, or convey, through public deed, the right to build established in the master plan or in related urban legislation, when the said property is considered necessary for purposes of:

- I- installation of urban and community amenities;
- II- preservation in cases where the property concerned is considered to be of historic, environmental, landscape, social or cultural interest;
- III - facilitating programs directed to land tenure regularization, urbanization of areas occupied by low-income populations and social interest housing.

§ 1. The same facility can be conceded to a property owner who donates his asset, or part of it, to the local government, for the purposes detailed in sub-clauses I to III of the header.

§ 2. The municipal law referred to in the header shall establish the conditions regarding application of the transfer of the right to build.

SECCIÓN XII

The Neighborhood Impact Study

Article 36. Municipal law shall define the private and public developments and activities in urban areas which require the previous preparation of a Neighborhood Impact Study (NIS) prior to being able to secure the licenses or authorizations to build, expand or operate from the municipal government.

Art. 37ª El EIV se implementará de manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:

- I – population density;
- II – urban and community amenities;
- III- land use and occupation;
- IV- real estate appreciation;
- V- generation of traffic and demand for public transportation;
- VI – ventilation and lighting;
- VII- urban landscape and natural and cultural heritage.

Single paragraph. The documents that comprise the NIS will be publicized and be made available by the competent municipal government agency for public consultation by interested parties.

Article 38. The preparation of the NIS will not be a substitute for the preparation and approval of the prior Environmental Impact Study required by environmental law.

CHAPTER III

THE MASTER PLAN

Article 39. Urban property fulfills its social function when it meets the basic requirements for ordering the city set forth in the master plan, assuring that the needs of the citizens are satisfied with regards to quality of life, social justice and the development of economic activities, respecting the guidelines established in Article 2 of this Law.

Article 40. The master plan, approved by municipal law, is the basic instrument of urban development and expansion policy.

§ 1. The master plan is an integral part of the municipal planning process, and the multi-year plan, the budget guidelines and the annual budget shall be required to include the guidelines and priorities established in this plan.

§ 2. The master plan shall apply to the municipal territory as a whole.

§ 3. The law that institutes the master plan shall be revised at least once every 10 years.

§ 4. In the course of preparation of the master plan and in the monitoring of its implementation, the municipal Legislative and Executive powers will be required to ensure that:

- I- public hearings and debates are organized with participation by the population and associations representing the different segments of the community;
- II- publicity concerning the documents and information produced;
- III- access to produced documents and information by interested parties.

§ 5. (VETOED)

Article 41. The master plan is mandatory for cities:

Art. 42ª El EIV se implementará de manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:

- I) densificación poblacional;
- II) equipamientos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 43ª A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

SEÇÃO XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei.

Art. 40. A Lei Municipal poderá autorizar a:

- I – instalação de equipamentos urbanos e comunitários;

Art. 41. A Lei Municipal poderá autorizar a:

- I) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II) preservação, quando el inmueble sea considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural;
- III) servir a programas de regularización de tierras, urbanización de áreas ocupadas por personas de bajos ingresos y vivienda de interés social.

§ 2º Se le podrá conceder la misma facultad al propietario que done al poder público su inmueble, o parte de él, para los fines previstos en los incisos I a III del caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

SEÇÃO XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Art. 39. O EIV se implementará de maneira que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:

- I) densificación poblacional;
- II) equipamientos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 40. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Art. 41. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. **(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)**
- § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas

III) el acceso de cualquier interesado a los documentos y a los datos producidos; § 5º (VETADO)

Art. 41º El plan director es obligatorio para ciudades;

I) de más de veinte mil habitantes; II) integrantes de regiones metropolitanas y conglomerados urbanos; III) en que el poder público municipal pretenda utilizar los instrumentos previstos en el § 4º del art. 182 de la Constitución federal; IV) integrantes de zonas de especial interés turístico; V) situadas dentro del área de influencia de emprendimientos o actividades con significativo impacto ambiental de alcance regional o nacional. VI) incluidas en el catastro nacional de Municipios con áreas susceptibles a deslizamientos de gran impacto, inundaciones bruscas o procesos geológicos o hidrológicos relacionados. **(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012)**

§ 1º En caso de llevarse a cabo emprendimientos o actividades encuadrados en el inciso V del primer párrafo de este artículo, los recursos técnicos y económicos para la elaboración del plan director estarán incluidos entre las medidas de compensación adoptadas.

§ 2º En el caso de ciudades de más de quinientos mil habitantes, se deberá elaborar un plan de transporte urbano integrado, compatible con el plan director o incluido en él.

§ 3o Las ciudades de las que trata el caput de este artículo deben elaborar un plan de rutas accesibles, compatible con el plan maestro en el cual se insiere, que disponga sobre los paseos públicos que el poder público implantará o renovará, con el objetivo de asegurar la accesibilidad de las personas con discapacidad o con movilidad reducida a todas las rutas y vías existentes, inclusive las que concentren los focos generadores de mayor circulación de peatones, como los órganos públicos y los locales de prestación de servicios públicos y privados de salud, educación, asistencia social, deporte, cultura, correos y telégrafos, bancos, entre otros, siempre que sea posible de manera integrada con los sistemas de transporte colectivo de pasajeros. **(Incluído por la Ley nº 13.146, de 2015) (Vigência)**

Art. 42º El plan director deberá incluir, como mínimo:

I) la delimitación de las áreas urbanas en las cuales se podrá aplicar la parcelación, la edificación o la utilización obligatorias, tomando en consideración la existencia de infraestructura y la demanda de utilización, como lo dispone el art. 5º de esta Ley; II) las disposiciones requeridas por los arts. 25, 28, 29, 32 y 35 de esta Ley; III) un sistema de seguimiento y control.

~~Art. 42-A Los municipios que tengan áreas de expansión urbana deberán elaborar un Plan de Expansión Urbana en el que consten, como mínimo: (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~I- demarcación del área de expansión urbana; (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~II- delimitación de los trechos con restricciones a la urbanización y de los trechos sujetos a control especial en función de amenaza de desastres naturales; (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~III- definición de directrices específicas y de áreas que se utilizarán para infraestructura; sistema vial; equipos e instalaciones públicas, urbanas y sociales; (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~IV- definición de parámetros de parcelación, uso y ocupación del suelo, de modo a promover la diversidad de usos y contribuir para la generación de empleo e ingresos; (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~V- la previsión de áreas para vivienda de interés social por medio de la demarcación de zonas especiales de interés social y de otros instrumentos de política urbana, cuando se permita el uso para viviendas; (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~VI- definición de directrices e instrumentos específicos para protección ambiental y del patrimonio histórico y cultural; y (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~VII- definición de mecanismos para asegurar la justa distribución de cargas y beneficios provenientes de proceso de urbanización del territorio de expansión urbana y la recuperación para la colectividad de la valorización inmobiliaria resultante de la acción del Poder Público. (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~§ 1o Se consideran áreas de expansión urbana aquellas destinadas por el Plan Maestro o ley municipal al crecimiento ordenado de las ciudades, pueblos y demás núcleos urbanos; así como aquellas que se incluyan en el perímetro urbano a partir de la publicación de esta Medida Provisional. (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~§ 2o El Plan de Expansión Urbana deberá cumplir las directrices del Plano maestro; cuando lo haya. (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~§ 3o La aprobación de proyectos de parcelación del suelo urbano en áreas de expansión urbana estará condicionada a la existencia del Plan de Expansión Urbana. (ver Medida Provisional nº 547, de 2011) (Vigência)~~

~~§ 4o Cuando el Plan maestro contemple las exigencias establecidas en el caput, el Municipio estará eximido de la elaboración del Plan de Expansión Urbana. (Incluído por la Medida Provisional nº 547, de 2011)~~

~~I – with over 20,000 inhabitants;~~

~~II – located in metropolitan regions and urban conglomerations;~~

~~III – where the municipal government intends to use the instruments established in § 4 of Article 182 of the Federal Constitution;~~

~~IV- of special tourist interest;~~

~~V – falling within the area of influence of developments or activities with significant environmental impact in the regional or national domain.~~

~~VI – included in the national directory of municipalities with areas at risk of large-impact landslides, severe flooding, geological or hydrological processes. **(Incluído by Law Nº 12.608, of 2012)**~~

~~§ 1. In the case of the developments or activities described in sub-clause V of the header, the technical and financial resources required for the preparation of the master plan will be inserted in the compensatory measures adopted.~~

~~§ 2. In the case of cities with over 500,000 inhabitants, an integrated urban transport plan shall be prepared, compatible with the master plan or contained within it.~~

~~§ 3. The cities referred to in the header of this Article should prepare an accessible routes plan, compatible with the master plan where they are inserted, with provisions related to public parks to be implemented or renovated by the local government, aiming to ensure accessibility for persons with disabilities or reduced mobility to all existing routes and streets, including those which concentrate greater circulation of pedestrians, such as public agencies and venues that render public or private services related to healthcare, education, social services, sports, culture, the post office, banks, among others, whenever possible integrated with the collective transport system. **(Incluído by Law Nº 13.146, of 2015) (Validity)**~~

Article 42. The master plan should contain as minimum requirements:

I- delimitation of the urban areas where compulsory parceling, building or utilization is to be applied, taking due account of the existence of infrastructure and demand for use of this infrastructure in accordance with Article 5 of this Law;

II- measures required by Articles 25, 28, 29, 32 and 35 of this Law;

III- a system of oversight and control.

~~Article 42-A. Municipalities which have urban expansion areas must prepare an Urban Expansion Plan containing as minimum requirements: (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

~~I- demarcation of the urban expansion area; (Incluído by Provisional Measure 547, of 2011)~~

~~II- demarcation of plots with urbanization restrictions and plots subject to special control due to natural disaster risks; (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

~~III- definition of specific guidelines and of areas which will be used for infrastructure; road systems, and public, urban and social amenities and facilities; (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

~~IV- definition of parameters for land parceling, use and occupation, in order to promote diversity of uses and to contribute to generate employment and income; (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

~~V- the provision of areas for social housing through the demarcation of Special Zones of Social Interest and other urban policy instruments, when use for housing is permitted; (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

~~VI- definition of specific guidelines and instruments for environmental protection and protection of historical and cultural heritage; and (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

~~VII- definition of mechanisms to ensure a fair distribution of the burden and benefits resulting from the urbanization process of the urban expansion territory and that the real estate appreciation resulting from actions by the local government is returned to society. (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

~~§ 1. Urban expansion areas are those set aside by the master plan or municipal law for an ordered growth of cities, villages and other urban nuclei; as well as those which are included in the urban perimeter from the moment that this Provisional Measure is published. (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

~~§ 2. The Urban Expansion Plan shall follow the guidelines of the Master Plan, when it exists. (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

~~§ 3. The approval of urban land parceling projects in urban expansion areas is conditioned to the existence of an Urban Expansion Plan. (See Provisional Measure Nº 547, of 2011) (Validity)~~

~~§ 4. When the master plan includes the requirements established in the header, the municipality will be excused from preparing the Urban Expansion Plan. (Incluído by Provisional Measure Nº 547, of 2011)~~

Article 42-A. In addition to the content provided in Article 42, the master plan of cities included in the national directory of municipalities with areas at risk of large-impact landslides, severe flooding, geological or hydrological processes must contain: **(Incluído by Law Nº 12.608, of 2012)**

de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo Poder Público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. **(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)**

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

~~Art. 42-A. Os municípios que possuam áreas de expansão urbana deverão elaborar Plano de Expansão Urbana no qual constarão, no mínimo: (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~I- demarcação da área de expansão urbana; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~II- delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~III- definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário; equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~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; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~V- a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VI- definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VII- definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 1º Consideram-se áreas de expansão urbana aquelas destinadas pelo Plano Diretor ou lei municipal ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, bem como aquelas que forem incluídas no perímetro urbano a partir da publicação desta Medida Provisória. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 2º O Plano de Expansão Urbana deverá atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 3º § 3o A aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano em áreas de expansão urbana ficará condicionada à existência do Plano de Expansão Urbana. (Vide Medida Provisória nº 547, de 2011) (Vigência)~~

~~§ 4º Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do Plano de Expansão Urbana. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: **(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)**

I – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; **(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)**

II – mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; **(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)**

III – planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; **(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)**

IV – medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e **(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)**

V – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de

Art. 42-A Además del contenido previsto en el art. 42, el plan maestro de los Municipios incluidos en el registro nacional de municipios con áreas susceptibles a deslizamientos de gran impacto, inundaciones bruscas o procesos geológicos o hidrológicos relacionados deberán contener: [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

I - parámetros de parcelación, uso y ocupación del suelo, de modo a promover la diversidad de usos y contribuir para la generación de empleo e ingresos; [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

II - mapeo que contenga las áreas susceptibles a deslizamientos de gran impacto, inundaciones bruscas o procesos geológicos o hidrológicos relacionados; [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

III - planificación de acciones de intervención preventiva y reasignación de la población de áreas de riesgo de desastre; [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - medidas de drenaje urbano necesarias para la prevención y la mitigación de impactos de desastres; y [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

V - directrices para la regularización del suelo, asentamientos urbanos irregulares, caso los haya, observadas la Ley no 11.977, del 7 de julio de 2009, y demás normas federales y de los estados pertinentes y previsión de áreas para vivienda de interés social por medio de la demarcación de zonas especiales de interés social y de otros instrumentos de política urbana, donde se permita el uso para vivienda. [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

VI - identificación y directrices para la preservación y ocupación de las áreas verdes municipales, cuando sea el caso, con vistas a la reducción de la impermeabilización de las ciudades. [\(Incluído por la Ley nº 12.983, de 2014\)](#)

§ 1o La identificación y el mapeo de áreas de riesgo llevarán en cuenta las cartas geotécnicas. [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2o El contenido del plan maestro deberá ser compatible con las disposiciones inseridas en los planes de recursos hídricos, formulados en consonancia con la Ley no 9.433, del 8 de enero de 1997. [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3o Los Municipios adecuarán el plan maestro a las disposiciones de este artículo, por ocasión de su revisión, observados los plazos legales. [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 4o Los Municipios encuadrados en el inciso VI del art. 41 de esta Ley y que no tengan Plan maestro aprobado tendrán el plazo de 5 (cinco) años para su envío para aprobación por la Cámara Municipal. [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

Art. 42-B Los Municipios que pretendan ampliar su perímetro urbano después de la fecha de publicación de esta Ley deberán elaborar un proyecto específico que contenga, como mínimo: [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

I - demarcación del nuevo perímetro urbano; [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

II – delimitación de los trechos con restricciones a la urbanización y de los trechos sujetos a control especial en función de amenaza de desastres naturales; [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

III - definición de directrices específicas y de áreas que se utilizarán para infraestructura, sistema vial, equipos e instalaciones públicas, urbanas y sociales; [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - definición de parámetros de parcelación, uso y ocupación del suelo, de modo a promover la diversidad de usos y contribuir para la generación de empleo e ingresos; [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

V – la previsión de áreas para vivienda de interés social por medio de la demarcación de zonas especiales de interés social y de otros instrumentos de política urbana, cuando se permita el uso para vivienda; [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

VI – definición de directrices e instrumentos específicos para protección ambiental y del patrimonio histórico y cultural; y [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

VII - definición de mecanismos para garantizar la justa distribución de las cargas y beneficios provenientes del proceso de urbanización del territorio de expansión urbana y la recuperación para la colectividad de la valorización inmobiliaria resultante de la acción del poder público.

§ 1o El proyecto específico de que trata el caput de este artículo deberá instituirse por ley municipal y cumplir las directrices del Plan maestro, cuando las haya. [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2o Cuando el Plan maestro contemple las exigencias establecidas en el caput, el Municipio estará dispensado de la elaboración del proyecto específico de que trata el caput de este artículo. [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3o La aprobación de proyectos de parcelación del suelo en el nuevo perímetro urbano quedará condicionada a la existencia del proyecto específico y deberá obedecer sus disposiciones. [\(Incluído por la Ley nº 12.608, de 2012\)](#)

CAPÍTULO IV

DE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD

Art. 43º Para garantizar una gestión democrática de la ciudad, se deberán utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

I) órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal;

I – parameters for land parceling, use and occupation, in order to promote diversity of uses and to contribute to generate employment and income; [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

II – mapping containing areas at risk of large-impact landslides, severe flooding, geological or hydrological processes; [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

III - planning of preventive intervention actions and relocation of the population away from disaster risk areas; [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

IV – urban draining measures necessary to prevent and mitigate disaster impacts; and [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

V – guidelines for land tenure regularization of irregular urban settlements, if any, observing Law No. 11.977, of July 7 of 2009, and other relevant federal and state norms, as well as the provision of areas for social housing through the demarcation of Special Zones of Social Interest and other urban policy instruments, where use for housing is permitted. [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

VI – identification and guidelines for preservation and occupation of municipal green areas, if the case be, in order to reduce impervious surfaces in cities. [\(Included by Law Nº 12.983, of 2014\)](#)

§ 1. The identification and mapping of risk areas will take into account geotechnical charts. [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

§ 2. The master plan content must be compatible with provisions included in the water resource plans, devised in accordance with Law No. 9.433, of January 8 of 1997. [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

§ 3. Municipalities will adjust the master plan to provisions of this Article, at the time of its revision, observing the legal deadlines. [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

§ 4. Municipalities eligible in sub-clause VI of Article 41 of this Law and which do not have a master plan approved shall have a maximum of five (5) years to submit it to the City Council for approval. [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

Article 42-B. Municipalities which intend to expand their urban perimeter after the publication of this Law shall prepare a specific project containing, as minimum requirements: [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

I – demarcation of the new urban perimeter; [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

II – demarcation of plots with urbanization restrictions and plots subject to special control due to natural disaster risks; [\(Included by Law Nº12.608, of 2012\)](#)

III – definition of specific guidelines and of areas which will be used for infrastructure, road systems, and public, urban and social amenities and facilities; [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

IV – definition of parameters for land parceling, use and occupation, in order to promote diversity of uses and to contribute to generate employment and income; [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

V – the provision of areas for social housing through the demarcation of Special Zones of Social Interest and other urban policy instruments, when use for housing is permitted; [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

VI – definition of specific guidelines and instruments for environmental protection and protection of historical and cultural heritage; and [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

VII – definition of mechanisms to ensure a fair distribution of the burden and benefits resulting from the urbanization process of the urban expansion territory and that the real estate appreciation resulting from actions by the local government is returned to society.

§ 1. The specific project addressed in the header of this Article shall be instituted by municipal law and meet master plan guidelines, if any. [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

§ 2. When the master plan includes the requirements established in the header, the municipality will be excused from preparing the specific project addressed in the header of this Article. [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

§ 3. Approval of land parceling projects in the new urban perimeter shall be conditioned to the existence of a specific project and shall abide by its provisions. [\(Included by Law Nº 12.608, of 2012\)](#)

CHAPTER IV DEMOCRATIC ADMINISTRATION OF THE CITY

Article 43. To guarantee the democratic administration of the city, the following instruments, among others, shall be employed:

I- urban policy councils, at the national, state and municipal levels;

II - debates, hearings and public consultations;

III - conferences on subjects of urban interest, at the national, state and municipal levels;

IV - popular initiatives related to bills of law, plans, programs and urban development projects;

V - (VETOED)

Article 44. Within the municipal context, participatory budget management as indicated in line f of sub-clause III of Article 4 of this Law shall mean conducting debates, hearings and

áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI – identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. [\(Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014\)](#)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I – demarcação do novo perímetro urbano; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

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; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI – definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3oº A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

CAPÍTULO IV DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que

- II) debates, audiencias y consultas públicas;
- III) conferencias sobre asuntos de interés urbano, a nivel nacional, estatal y municipal;
- IV) iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;
- V) (VETADO)

Art. 44º En la esfera municipal, la gestión presupuestaria participativa a la que se refiere el apartado f) del inciso III del art. 4º de esta Ley incluirá la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para que sean aprobados por el legislativo municipal.

Art. 45º Los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos incluirán la participación obligatoria y significativa de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, para garantizar el control directo de sus actividades y el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

CAPÍTULO V DISPOSICIONES GENERALES

Art. 46º El poder público municipal podrá facultar al propietario del área afectada por la obligación a que alude el primer párrafo del art. 5º de esta Ley, a requerimiento de éste, el establecimiento de un consorcio inmobiliario como forma de hacer viable económicamente el aprovechamiento del inmueble.

§ 1º Se considera consorcio inmobiliario la forma de hacer viables planes de urbanización o edificación mediante la cual el propietario transfiere su inmueble al poder público municipal y, luego de la realización de las obras, recibe como pago unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas o edificadas.
§ 2º El valor de las unidades inmobiliarias que serán a ser entregadas al propietario se corresponderá al valor del inmueble antes de la ejecución de las obras, observándose lo dispuesto en el § 2º del art. 8º de esta Ley.

Art. 47º Los tributos sobre inmuebles urbanos, así como los gravámenes relativos a servicios públicos urbanos, serán diferenciados en función de su interés social.

Art. 48º En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por los órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en dicha área, los contratos de concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos:

- I) tendrán, a todos los fines legales, carácter de escritura pública, no aplicándose lo dispuesto en el inciso II del art. 134 del Código Civil;
- II) constituirán un título de aceptación obligatoria en garantía de los contratos de financiamientos habitacionales.

Art. 49º Los estados y municipios tendrán un plazo de noventa días, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, para establecer los plazos legales para el establecimiento de las directrices de los emprendimientos urbanísticos, la aprobación de los proyectos de parcelación y de edificación, la realización de inspecciones y la emisión del documento de verificación y final de obra.

Párrafo único. No cumpliéndose con lo determinado en el primer párrafo de este artículo, queda establecido un plazo de sesenta días para la realización de cada uno de los referidos actos administrativos, lo que tendrá validez hasta que los estados y los municipios dispongan por ley algo diferente.

~~Art. 50º Los Municipios encuadrados en la obligación prevista en los incisos I y II del art. 41 de esta Ley que no tengan plan director aprobado en la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, deberán aprobarlo en un plazo de cinco años:~~

Art. 50º Los Municipios que estén encuadrados en la obligación prevista en los incisos I y II del caput del art. 41 de esta Ley y que no tengan un Plan maestro aprobado en la fecha de entrada en vigor de esta Ley deberán aprobarlo hasta el 30 de junio de 2008. (*Redacción dada por la Ley nº 11.673, 2008*) (Vigencia)

Art. 51º A los efectos de esta Ley, se aplican al Distrito Federal y al gobernador del Distrito Federal las disposiciones relativas a municipio y a alcalde, respectivamente.

Art. 52º Sin perjuicio de las sanciones a otros agentes públicos involucrados y de otras penas aplicables, el alcalde incurre en improbidad administrativa, según la Ley n.º 8.429, del 2 de junio de 1992, cuando:

- I) (VETADO).
- II) no procede, en un plazo de cinco años, al adecuado aprovechamiento del inmueble incorporado al patrimonio público, según lo dispuesto en el § 4º del art. 8º de esta Ley;
- III) utiliza áreas obtenidas mediante el derecho de preferencia en desacuerdo con lo dispuesto en el art. 26 de esta Ley;

public consultations about the proposals of the multi-annual plan, the budget guidelines law and the annual budget as a mandatory condition prior to their approval by the City Council.

Article 45. The administrative entities of metropolitan regions and urban conglomerations must assure the compulsory and substantive participation of the population and of associations representing different segments of the community in order to guarantee to them direct control of administrative activities as well as assuring the population of complete exercise of citizenship.

CHAPTER V GENERAL MEASURES

Article 46. The municipal government can extend to the owner affected by the obligation determined in the header of Article 5 of this Law the creation of a property consortium as a way to financially enable the use of the property.

§ 1. A property consortium is considered as a way to make viable the implementation of urbanization or building plans by means of a procedure which involves an owner transferring his property to the municipal government and, after work has been undertaken, the owner receives, as payment, duly built or urbanized property units.
§ 2. The value of the property units to be delivered to the owner shall correspond to the value of the property before execution of the works in accordance with the provisions set forth in § 2 of Article 8 of this Law.

Article 47. The taxes on urban property, as well as the fees for public urban services, shall vary, depending on the social interest function involved.

Article 48. In the cases of social housing programs and projects developed by government agencies or entities engaged with specific activities in this area, real right to use public property contracts shall:

- I- for all legal purposes be considered as a public deed, and the requirements of sub-clause II of Article 134 of the Civil Code will not apply;
- II - constitute a title of mandatory acceptance as a guarantee for housing finance contracts.

Article 49. The states and municipalities shall have a period of ninety (90) days, from the time this Law comes into force, to establish deadlines, by law, for issuing guidelines for urban developments, the approval of projects for parceling and building, the undertaking of inspections and the issuing of the term of verification and completion of construction.
Single paragraph. If the provisions of the header are not complied with, a period of sixty (60) days will be established for undertaking each of the said administrative acts, a requirement which shall remain in force until the states and municipalities have established them by law in another form.

~~Article 50. The municipalities that need to comply with the requirement called for in sub-clauses I and II of Article 41 of this Law and that do not have a master plan approved at the time this Law comes into force, must approve a plan within five years:~~

Article 50. The municipalities that need to comply with the requirement called for in sub-clauses I and II of the header of Article 41 of this Law and that do not have a master plan approved at the time this Law comes into force, must approve a plan by June 30, 2008. (*Wording provided by Law Nº 11.673, of 2008*) (Validity)

Article 51. For the effects of this Law, the measures relating to the municipality and the mayor also apply to the Federal District and its governor.

Article 52. Without prejudice to the punishment of other public agents involved and the application of other applicable sanctions, the mayor will be held responsible for administrative impropriety under the terms of Law Nº 8.429 of June 2, 1992, when:

- I- (VETOED)
- II - within five years there is no compliance with the appropriate use of the property incorporated into the public domain in accordance with the terms of § 4 of Article 8 of this Law;
- III- areas obtained on the basis of the preemption right are used in violation of the terms of Article 26 of this Law;
- IV - the funds generated by onerous building right and change of use are disbursed in contravention of the measure set forth in Article 31 of this Law;
- V - the funds obtained from consortiated operations are disbursed in contravention of the measure set forth in § 1 of Article 33 of this Law;
- VI- the mayor impedes or fails to guarantee the requirements set forth in sub-clauses I to III of § 4 of Article 40 of this Law;
- VII- there is a failure to take the necessary measures to guarantee the observance of the terms of § 3 of Articles 40 and 50 of this Law;
- VIII- a property object of preemption right is acquired, under the terms of Articles 25 to

trata o caput do art. 5o desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2o do art. 8o desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

- I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;
- II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.
Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos:~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. (*Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008*) (Vigência)

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

- I – (VETADO)
- II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;
- III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;
- IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;
- V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;
- VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;
- VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;
- VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

~~Art. 53. O art. 1o da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes: (Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)~~

~~“Art. 1o
.....
III – à ordem urbanística;
.....” (NR)~~

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:
“Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao

IV) aplica los recursos obtenidos con la concesión onerosa del derecho de construir y de modificación de uso en desacuerdo con lo previsto en el art. 31 de esta Ley;
V) aplica los recursos obtenidos en operaciones consorciadas en desacuerdo con lo previsto en el § 1º del art. 33 de esta Ley;
VI) impida o deje de garantizar los requisitos contenidos en los incisos I a III del § 4º del art. 40 de esta Ley;
VII) deje de tomar las medidas necesarias para garantizar la observancia de lo dispuesto en el § 3º del art. 40 y en el art. 50 de esta Ley;
VIII) adquiera un inmueble sujeto al derecho preferente de compra, según lo previsto en los arts. 25 a 27 de esta Ley, por el valor de la propuesta presentada, si éste fuera probadamente superior al de mercado.

~~Art. 53º El art. 1º de la Ley n.º 7.347, del 24 de julio de 1985, incorpora un nuevo inciso III, renumerando el actual inciso III y los siguientes: (Revocado por la Medida Provisional nº 2.180-35, del 24.8.2001)~~

~~“Art.1º~~
~~.....~~
~~III) al orden urbanístico;~~
~~.....” (NR)~~

Art. 54º El art. 4º de la Ley nº 7.347, de 1985, pasa a tener la siguiente redacción:
Art. 4º Podrá darse curso a una acción cautelar, para los fines de esta Ley, con el objetivo de evitar el daño al medio ambiente, al consumidor, al orden urbanístico o a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico (VETADO).” (NR)

Art. 55º El art. 167, inciso I, punto 28, de la Ley nº 6.015, del 31 de diciembre de 1973, modificado por la Ley nº 6.216, del 30 de junio de 1975, pasa a regir con la siguiente redacción:

“Art.167.
I)
.....
28) de las sentencias declaratorias de usucapión, independientemente de la regularidad de la parcelación del suelo o de la edificación;
.....” (NR)

Art. 56º El art. 167, inciso I, de la Ley nº 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 37, 38 y 39:

“Art.167.
I)
37) de las resoluciones administrativas o de las sentencias declaratorias de concesión de uso especial con fines de vivienda, independientemente de la regularidad de la parcelación del suelo o de la edificación;
38) (VETADO).
39) de la constitución del derecho de superficie de un inmueble urbano;” (NR)

Art. 57º El art. 167, inciso I, de la Ley nº 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 18, 19 y 20:

“Art.167.
II)
18) de la notificación para parcelación, edificación o utilización obligatorias de un inmueble urbano;
19) de la extinción de la concesión de uso especial con fines de vivienda;
20) de la extinción del derecho de superficie de un inmueble urbano.”

Art. 58º Esta Ley entra en vigencia noventa días después de su publicación.

Brasilia, 10 de julio de 2001; 180º de la Independencia y 113º de la República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo de Tarso Ramos Ribeiro
Geraldo Magela da Cruz Quintão
Pedro Malan
Benjamin Benzaquen Sicsú
Martus Tavares
José Sarney Filho
Alberto Mendes Cardoso

Este texto no reemplaza al publicado en el DOU del 11.7.2001 y rectificado el 17.7.2001

27 of this Law, at a price that proves to be higher than the going market value.

~~Article 53. Article 1 of Law Nº 7.347, of July 24 1985 comes into force with the addition of a new sub-clause III, renumbering the current sub-clause III and subsequent sub-clauses: (Revoked by Provisional Measure Nº 2.180-35, of August 24, 2001)~~

~~“Art.1:~~
~~.....~~
~~III—urban order;~~
~~.....” (NR)~~

Article 54. Article 4 of Law Nº 7.347 of 1985 will now be in force in the following terms:
Article 4. An alert can be issued for the purposes of this Law for the purpose of avoiding environmental damage, or harm to the consumer, urban order or property, and rights of properties of artistic, aesthetic, historic, tourist and landscape value (VETOED).” (NR)

Article 55. Article 167, sub-clause I, item 28 of Law Nº 6.015 of December 31 1973, modified by Law Nº 6.216 of June 30 1975, comes into force as follows:

“Article 167.
I-
.....
28) of the declaratory rulings of usucaption, regardless of the regularity of parceling of land or building;
.....” (NR)

Article 56. Article 167, sub-clause I of Law Nº 6.015 of 1973, comes into force with the addition of items 37, 38 and 39:

“Article 167.
I-
37) of the administrative terms or of the declaratory rulings for the special use concession for housing purposes, regardless of the regularity of parceling of land or building;
38) (VETOED)
39) of the constitution of surface right of urban property;” (NR)

Article 57. Article 167, sub-clause II, of Law Nº 6.015, of 1973, comes into force with the addition of items 18, 19 and 20, as follows:

“Article 167.
II –
18) of the notification of the compulsory parceling, building or utilization of the urban property;
19) of the termination of the special use concession for housing purposes;
20) of the termination of the surface right to urban property.” (NR)

Article 58. This law shall enter force ninety (90) days following its publication.

Brasilia, July 10 2001; 180th of the Independence and 113th of the Republic.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo de Tarso Ramos Ribeiro
Geraldo Magela da Cruz Quintão
Pedro Malan
Benjamin Benzaquen Sicsú
Martus Tavares
José Sarney Filho
Alberto Mendes Cardoso

This text does not replace that published in the Official Gazette of July 11 2001, and rectified on July 17 2001

meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).” (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 167.
I-
.....
28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;
.....” (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:
“Art. 167.
I –
37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;
38) (VETADO)
39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;” (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:
“Art. 167.
II –
18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;
19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;
20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano.” (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo de Tarso Ramos Ribeiro
Geraldo Magela da Cruz Quintão
Pedro Malan
Benjamin Benzaquen Sicsú
Martus Tavares
José Sarney Filho
Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001



FORMATO: 21,5 X 26CM
TIPOLOGIA: CALIBRI (TEXTO) | FUTURA (TÍTULOS)
PAPEL: COUCHE FOSCO, 115 G/M2 (MIOLO) | CARTÃO DUO DESIGN
300G/M2 (CAPA)
NÚMERO DE PÁGINAS: 152
IMPRESSÃO: GRÁFICAS ANDINA