

# Curso de Capacitação

Aula 2

Conselhos e segmentos

O papel do Plano Diretor no processo de reforma urbana

## JUNDIAÍ

Fevereiro 2014

No Título referente aos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal, é garantido o direito de propriedade (inciso XXII), mas a propriedade deverá atender à sua função social (inciso XXIII).

O artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a competência municipal para tratar da política de desenvolvimento urbano deve atender a diretrizes gerais fixadas em lei e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem estar dos seus habitantes. O Plano Diretor é o instrumento básico dessa política.

O artigo 2º da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O que são funções sociais da cidade e da propriedade urbana?

# O plano diretor define a **FUNÇÃO SOCIAL** da cidade e da propriedade

## FUNÇÃO SOCIAL

```
graph TD; A([FUNÇÃO SOCIAL]) --> B[ESPAÇOS COLETIVOS DE SUPORTE À VIDA (NÃO COMERCIALIZÁVEIS)]; A --> C[TERRA ADEQUADA PARA TODAS AS ATIVIDADES ECONÔMICAS E PARA TODOS OS SEGMENTOS SOCIAIS];
```

ESPAÇOS COLETIVOS DE SUPORTE À VIDA  
(NÃO COMERCIALIZÁVEIS)

- circulação
- espaços de uso coletivo
- áreas protegidas
- suporte territorial para o sistema de serviços

TERRA ADEQUADA PARA TODAS AS ATIVIDADES ECONÔMICAS E PARA TODOS OS SEGMENTOS SOCIAIS

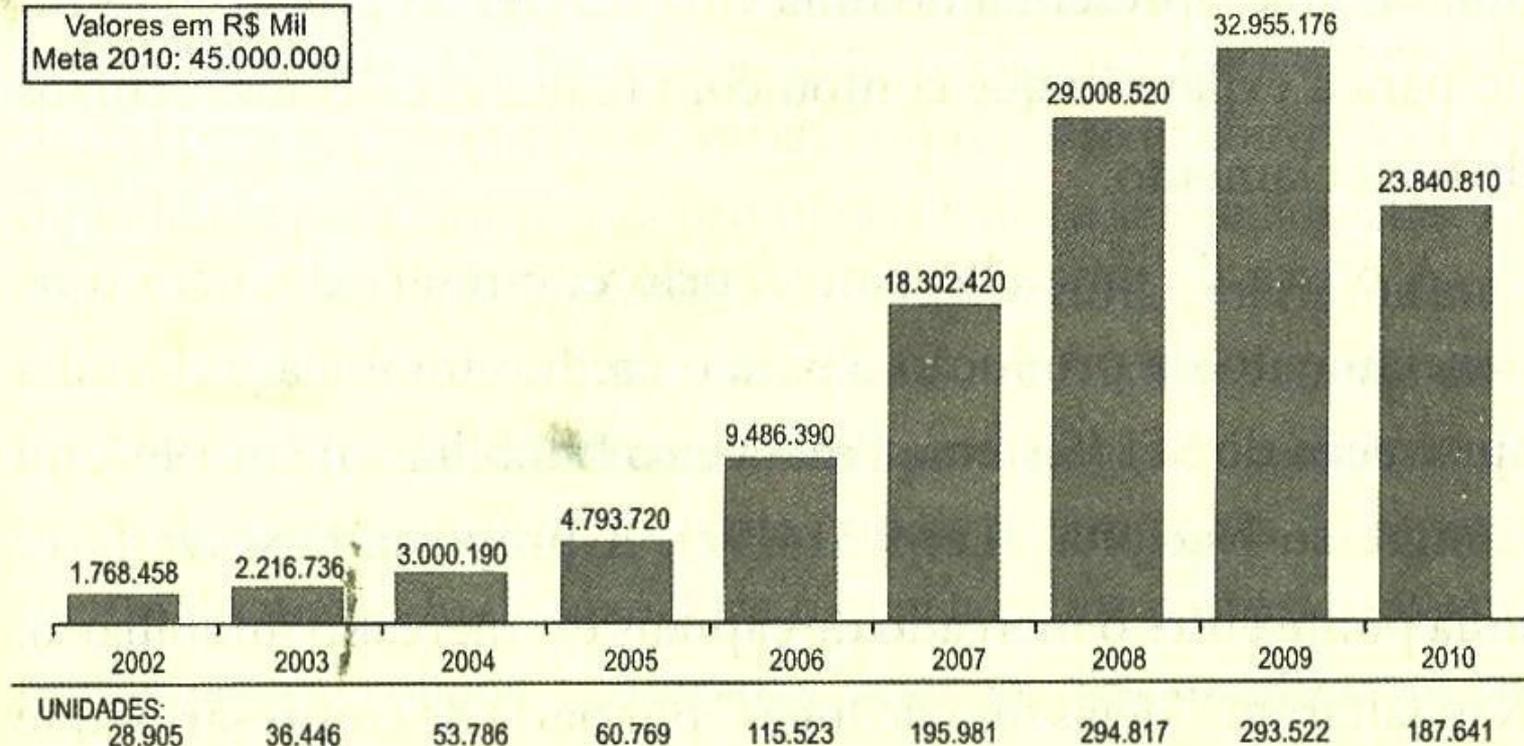
- moradia e atividades econômicas, principalmente para população de baixa renda que não podem, simplesmente, ser resolvidos pelo mercado.

## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

Garantia do direito a cidades sustentáveis: 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.

## SBPE: Evolução dos Investimentos em Habitação

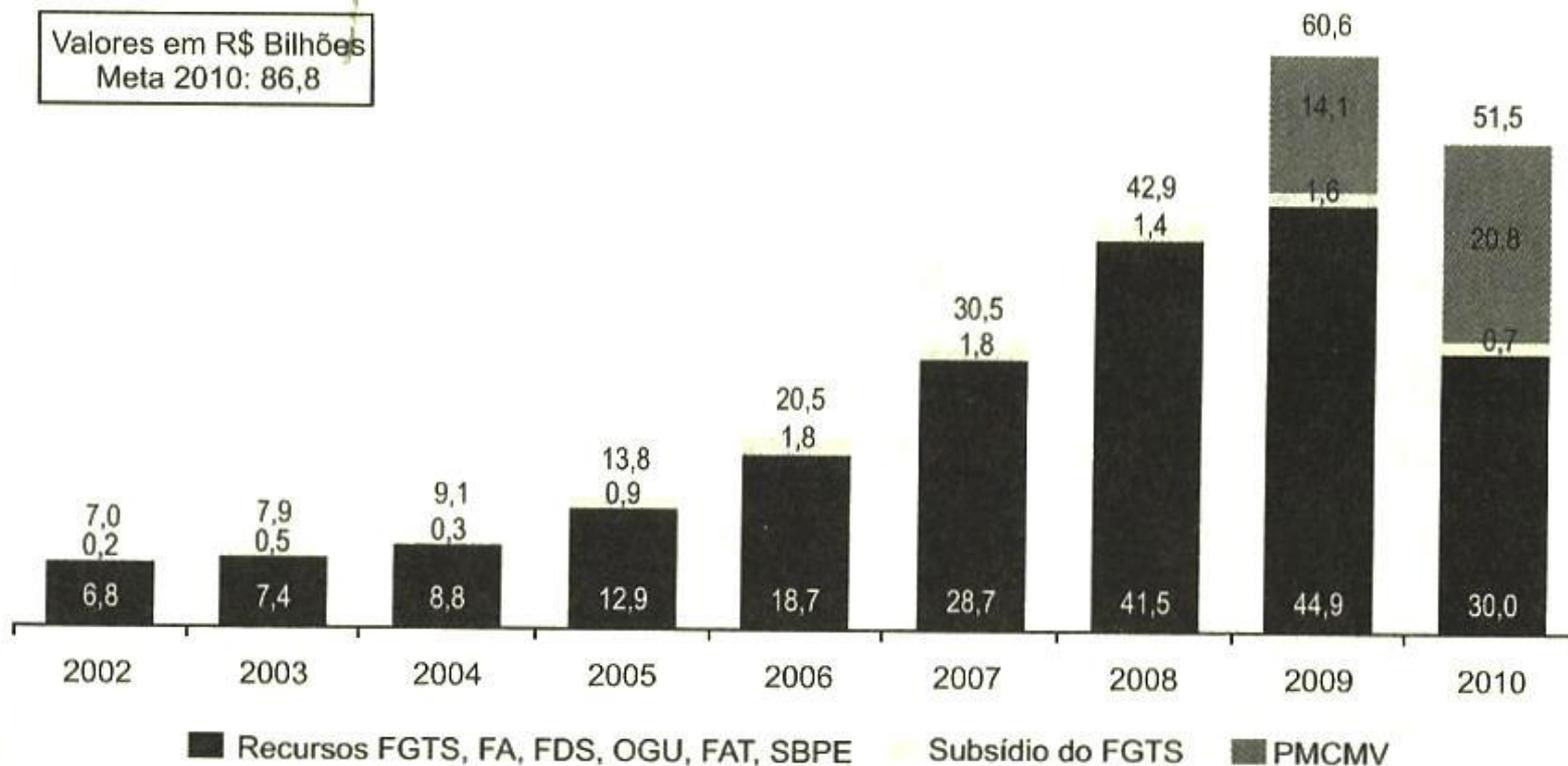
Valores em R\$ Mil  
Meta 2010: 45.000.000



Fonte: Abecip (SBPE Jun/10). Extraído de Acompanhamento dos Investimentos em Habitação, MCidades/ Secretaria Nacional de Habitação/ Gerência de Gestão, agosto de 2010.

## Evolução dos Investimentos em Habitação: Total de recursos

Valores em R\$ Bilhões  
Meta 2010: 86,8



Subsídio FGTS: Res.460/04 – a partir de 01/jun/05.

Recursos OGU – valores empenhados no exercício.

PMCMV – total de contradições PF e PJ.

Fontes: CEF (Quadro-presi. de 20/08/2010 e Relatório Semanal PMCMV de 31/08/2010) e MCidades (OGU 31/08/2010).

### Evolução dos Investimentos em Habitação:

Número de unidades / atendimentos

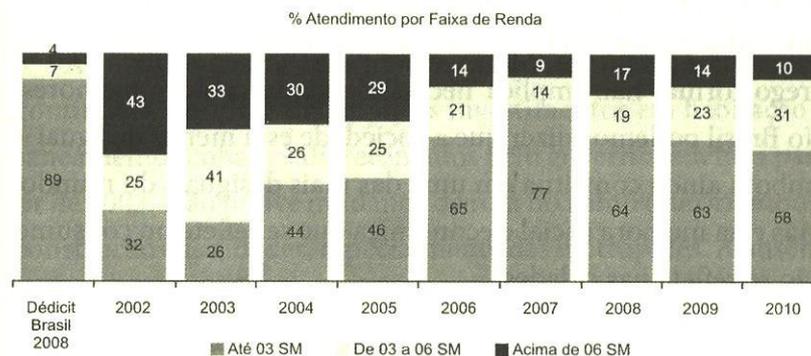


\* PMCMV = Total de contratações PF e PJ

Fontes: CEF (Quadro-Prezi de 20/08/10 e Relatório Semanal PMCMV de 31/08/10) e MCidades (OGU 31/08/10). Extraído de Acompanhamento dos Investimentos em Habitação, MCidades/ Secretaria Nacional de Habitação/ Gerência de Gestão, agosto de 2010.

### Evolução dos Investimentos em Habitação:

Percentual de unidades / atendimentos



\* PMCMV = Total de contratações PF e PJ

Fontes: CEF (Quadro-Prezi de 20/08/10 e Relatório Semanal PMCMV de 31/08/10) e MCidades (OGU 31/08/10). Extraído de Acompanhamento dos Investimentos em Habitação, MCidades/ Secretaria Nacional de Habitação/ Gerência de Gestão, agosto de 2010.

“Em 2008, o número de famílias sem moradia no país era de 5.546.000 de acordo com o Ministério das Cidades. Em fevereiro de 2009, foi lançado o Programa MCMV com a promessa de redução drástica destes números. Ao final de 2010, o MCMV havia atingido a meta de 1 milhão de casas construídas ou contratadas. Resultado: o número de famílias sem moradia no final de 2010 era de 6.940.000. Após 1 milhão financiadas pelo governo, a carência de moradias no Brasil aumentou praticamente 1,5 milhão. Como pode?”

CARTA CAPITAL – 30/01/2014

# Ocupação Nova palestina – zona sul de São Paulo



# EVOLUÇÃO DA ÁREA URBANIZADA – 1949 A 1992

Área urbanizada:

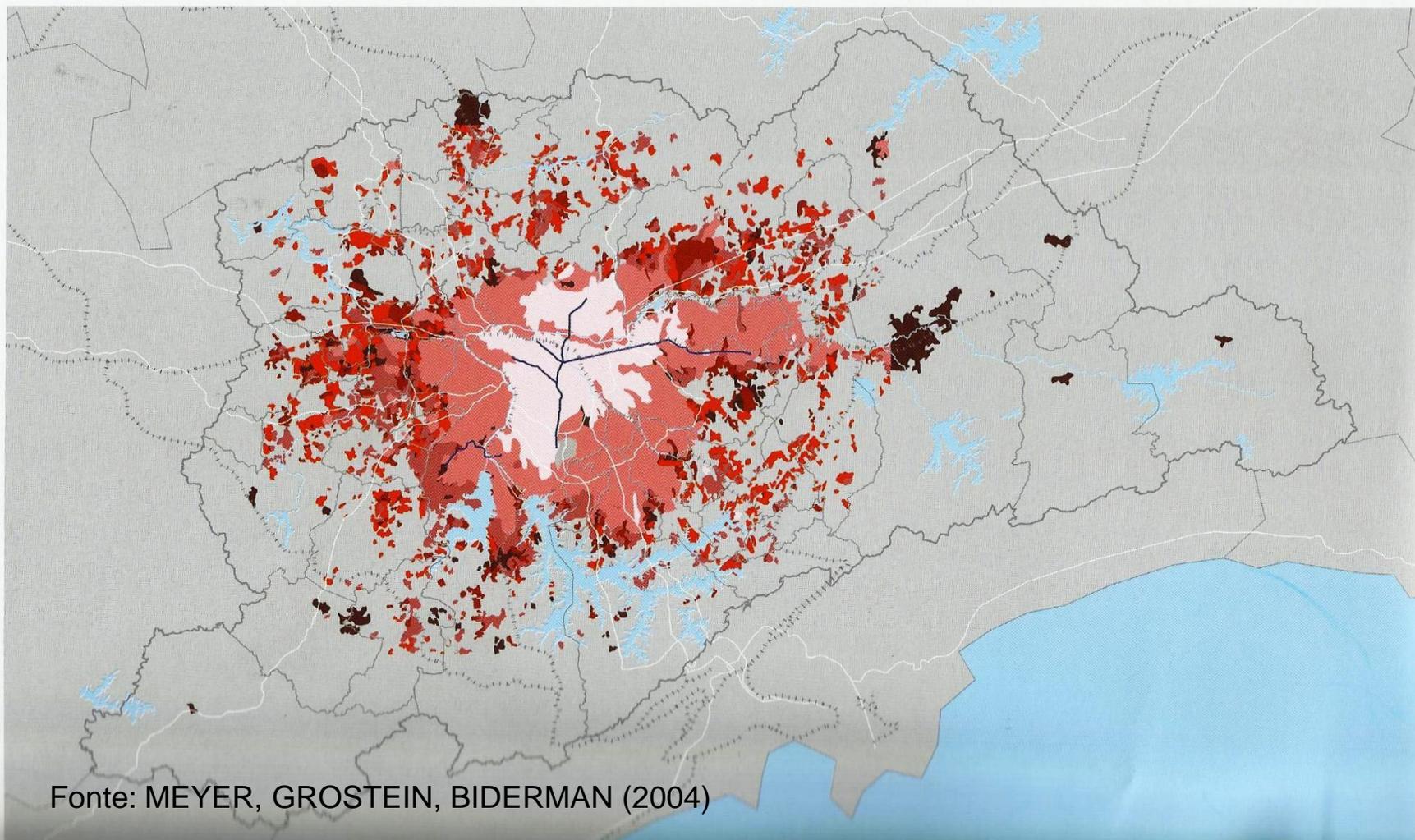
- 1949
- 1962
- 1974
- 1980
- 1985
- 1992

- Ferrovias
- Metrô
- Sistema viário regional
- Municípios da Região Metropolitana de São Paulo
- Limite da Região Metropolitana de São Paulo
- Regiões administrativas do Estado de São Paulo
- Rios, represas e Oceano Atlântico

FONTE: Laboratório de Urbanismo da Metrópole – LUME

FONTES BÁSICAS:  
limites administrativos: LOGIT, s.d.; SÃO PAULO (ESTADO), EMLASA, 1994;  
sistema viário regional: LOGIT, s.d.; MAPOGRAPH, 1998; CPRM, 2000;  
ferrovias: SÃO PAULO (ESTADO), SMA, IPT, 2000;  
metrô: SÃO PAULO (ESTADO), STM, 1996;  
rios: SÃO PAULO (ESTADO), EMLASA, 1994; LOGIT, s.d.; LUME, 2002;  
represas: SÃO PAULO (ESTADO), EMLASA, 1994; LOGIT, s.d.; LUME, 2002; SÃO PAULO (Estado), SMA, IPT, 2000.  
área urbanizada (1949-1992): SÃO PAULO (ESTADO), EMLASA, 1994.

0 10 20 Quilômetros



Fonte: MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN (2004)

# Taxa geométrica de crescimento anual (1991 – 2000) / Porcentagem de domicílios vagos (2000) / Concentração de empregos (2000). Região Metropolitana de São Paulo

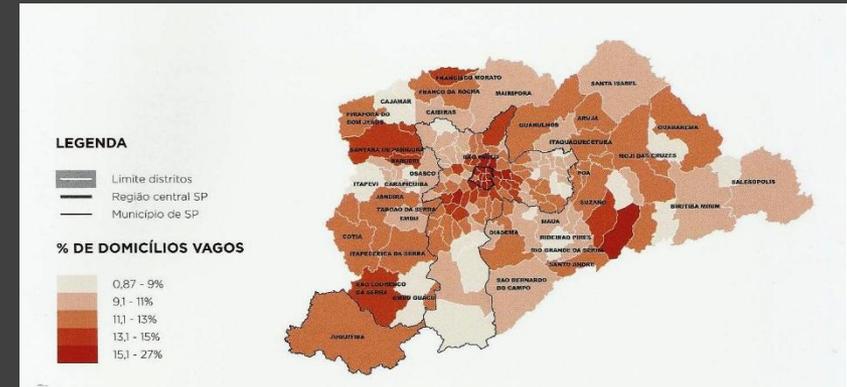
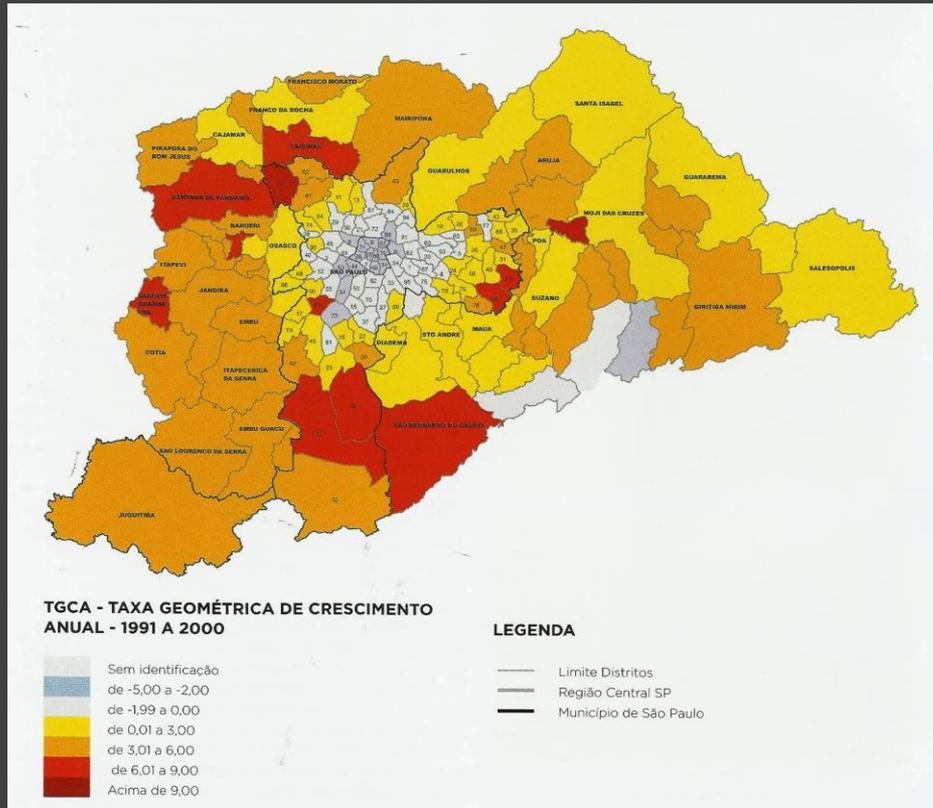


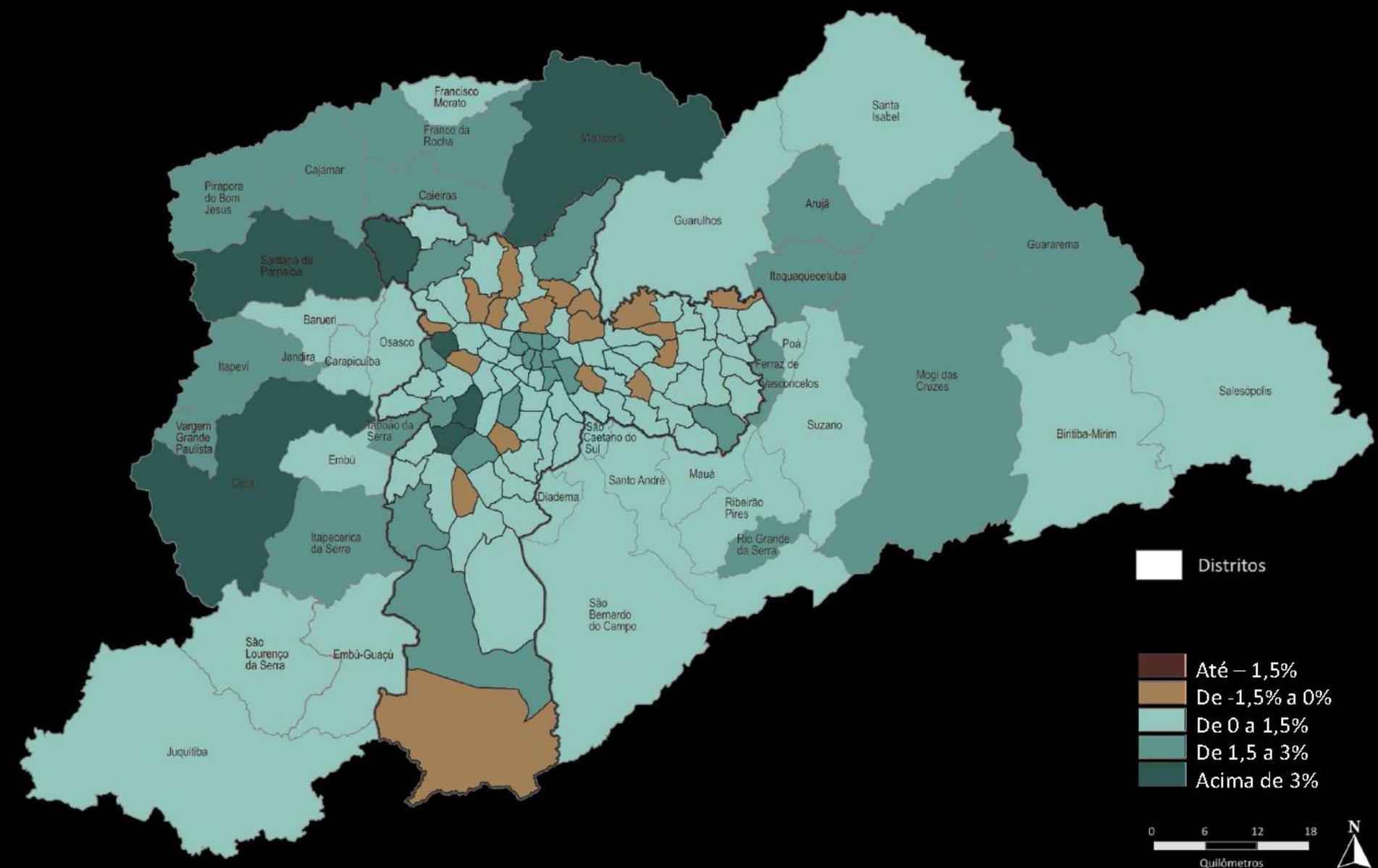
Figura 7. Mapa – Concentração de vazios na Região Metropolitana de São Paulo. Fonte: IBGE Censo 2000 (Elaboração própria)



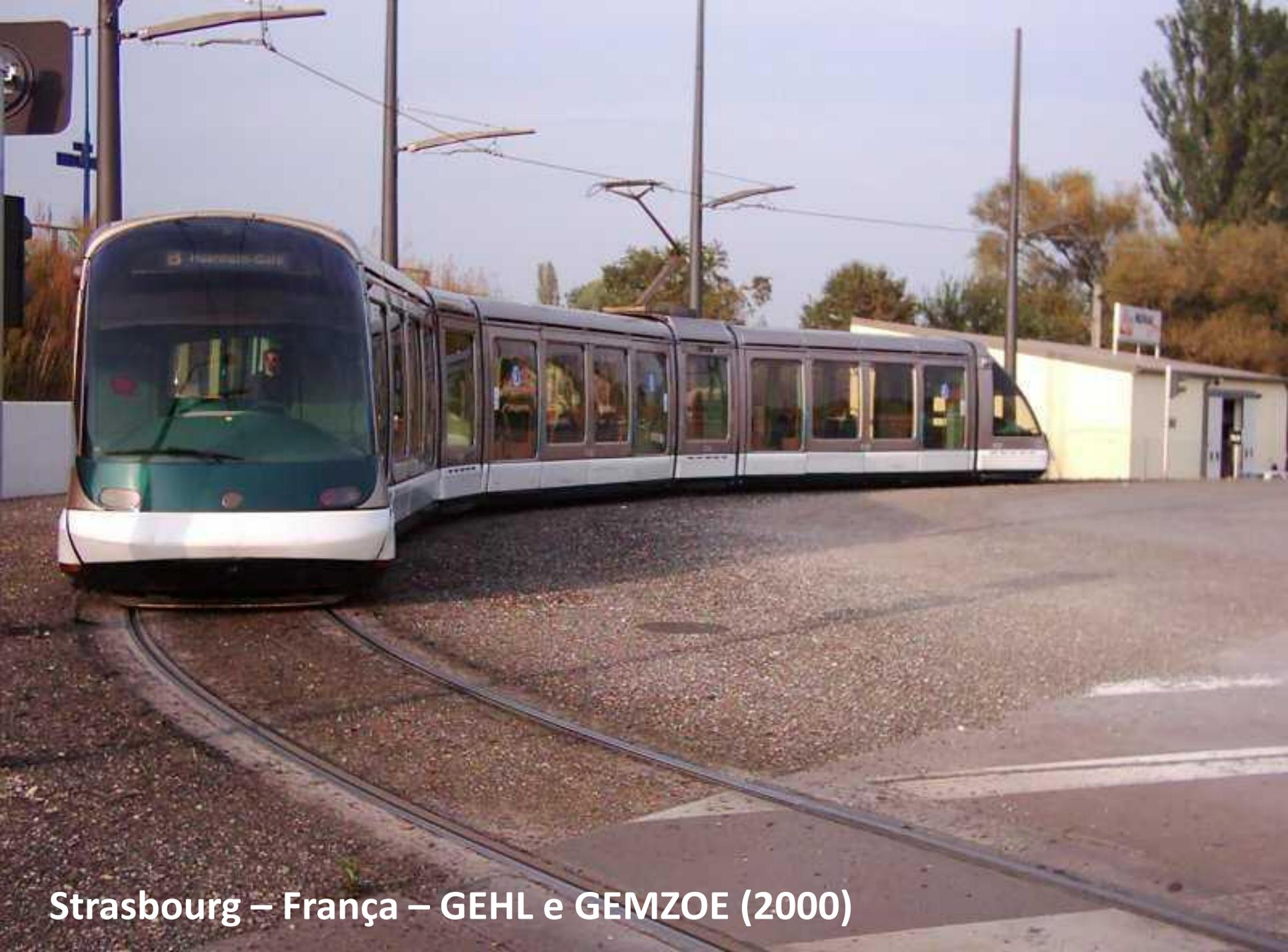
Fonte: OXFAM / INSTITUTO POLIS (2009)

# RMSP e Distritos MSP (2000 a 2010)

## Taxa Geométrica de Crescimento Anual (%)







Strasbourg – França – GEHL e GEMZOE (2000)





## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

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.



## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.



Conjunto habitacional Jardim Edith – Operação Urbana Água Espraiada

## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

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.



Favela em Cubatão às margens da rodovia Imigrantes

Foto de Albr – [www.flickr.com](http://www.flickr.com)

## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.



Centro Unificado Educacional – Parque São Rafael – São Paulo

## Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:

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;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos 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.

## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

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.

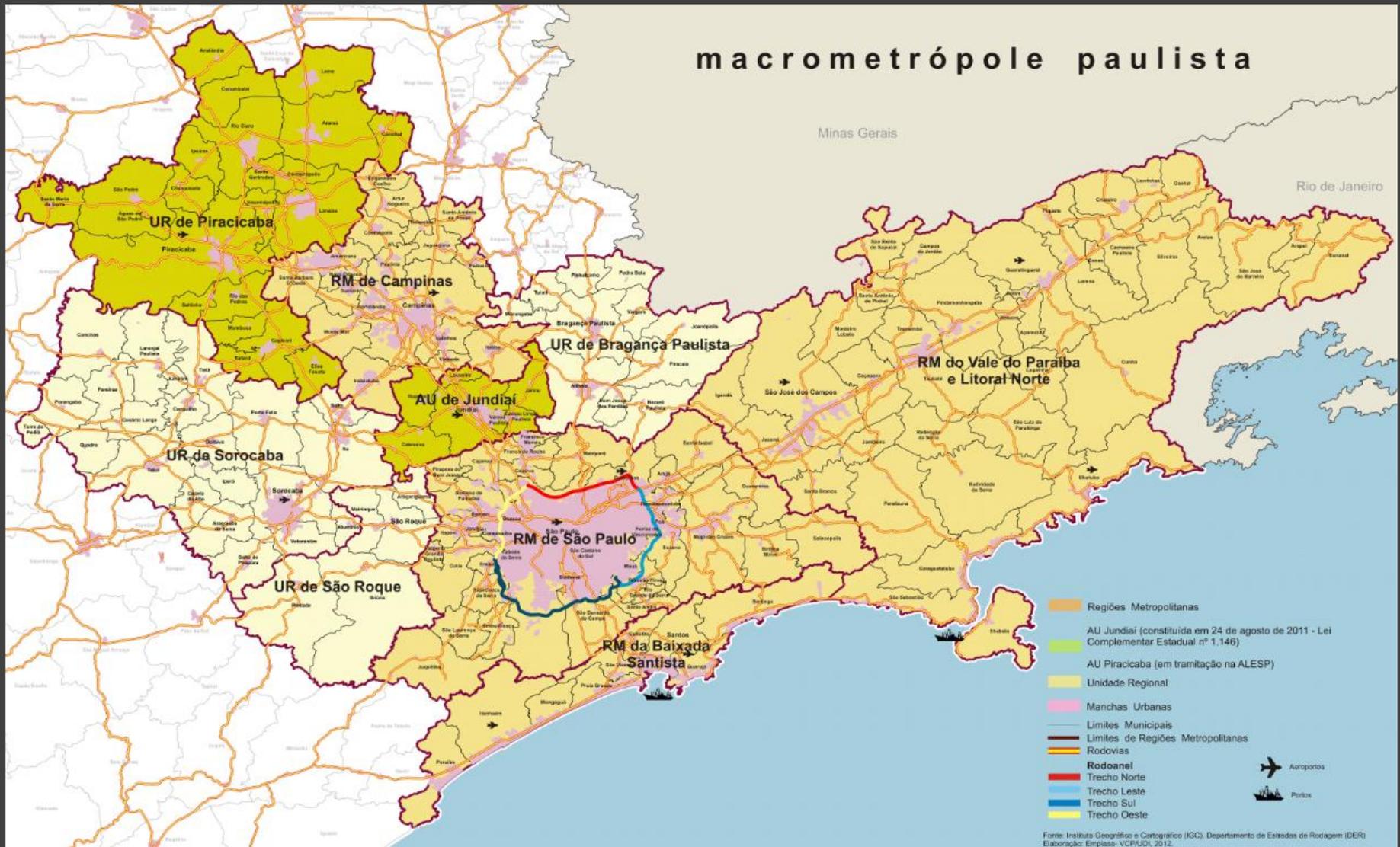


Horta em pequena propriedade rural – Avaré – São Paulo. Foto de José Reynaldo da Fonseca - Wikipédia

## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

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.

# macrometrópole paulista



**Diretrizes gerais para o cumprimento das  
funções sociais da cidade e da propriedade  
urbana:**

Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do  
processo de urbanização.



Natal e a verticalização da orla. Fonte: Tribuna do norte.com.br



Loteamento Vargem Grande – 45 quilômetros do centro de São Paulo – beira da represa de Guarapiranga

## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

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.



Trecho da Marginal Tietê – São Paulo. Fonte: [meustransporte.blogspot.com](http://meustransporte.blogspot.com)

**Diretrizes gerais para o cumprimento das  
funções sociais da cidade e da propriedade  
urbana:**

Recuperação dos investimentos do Poder Público de que  
tenha resultado a valorização de imóveis urbanos .



Sacomã

Estação Sacomã

Sacomã Sacomã



## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Programa de Arrendamento Residencial na Área Central do Rio de Janeiro. Rua Senador Pompeu, 34.



**ANTES DA OBRA**



**DEPOIS DA OBRA**

## Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:

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 .

## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

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 .



Favela Santa Inês / Nossa Senhora Aparecida – São Paulo.  
Fonte: SÃO PAULO (mun.) SHAB, 2008

## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

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.

## **Diretrizes gerais para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:**

Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

## Estas diretrizes da política de desenvolvimento urbano só podem ser trilhadas com a existência do Plano Diretor

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbanos e é ele que determina como a cidade e a propriedade cumprirão sua função social. É obrigatório para os municípios:

- com mais de 20 mil habitantes;
- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- Integrantes de áreas de especial interesse turístico, segundo as definições dos Estados e da União;
- Situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no País, como usinas hidrelétricas, aeroportos, portos, grandes obras rodoviárias.

## As maiores conquistas da aprovação do Estatuto da Cidade e a instituição do plano diretor participativo como principal instrumento de reforma urbana foram:

- A indução ao desenvolvimento urbano sustentável para o cumprimento da função social da propriedade.
- A possibilidade de redistribuição dos investimentos.
- A democratização da gestão territorial.
- A possibilidade de promover a regularização fundiária.

# 1. O direito de propriedade não confere ao proprietário o direito de ferir o interesse coletivo estabelecido na lei do Plano Diretor, porque:

A finalidade primordial de um imóvel é a moradia, entendida como um direito social constitucional. A ociosidade de imóveis, seja por abandono, seja por interesses especulativos fere esta finalidade primordial, devendo ser induzida a sua utilização.

Além da moradia, a cidade demanda outras necessidades que vão de encontro ao interesse coletivo. Ao aferir estas necessidades, o Plano Diretor deve criar instrumentos para induzir que tais necessidades sejam supridas ao longo dos anos. Os impactos negativos produzidos por determinadas atividades (indústrias poluentes, por exemplo) não pode recair sobre os demais moradores, devendo ser mitigados pelo próprio proprietário.

## 2. As decisões sobre as funções sociais incidem no valor das propriedades

O valor da terra é definido pela DISTRIBUIÇÃO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS e PARÂMETROS DE USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO. A valorização ocorre quando o Poder Público realiza investimentos em infraestrutura, equipamentos e serviços públicos; possibilita a mudança do solo rural para o solo urbano e quando estabelece parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo menos restritivos. A valorização decorrente de ações públicas normalmente é apropriada de forma privada pelo proprietário do imóvel, sem que haja qualquer retorno à coletividade. O ônus também incide desigualmente.

## 2. As decisões sobre as funções sociais incidem no valor das propriedades

No Plano Diretor Participativo não basta definir a destinação, é preciso também introduzir mecanismos de manejo da valorização imobiliária socialmente produzida buscando REDISTRIBUÍ-LA: *redistribuir ônus e benefícios e dividir os custos de produção das cidades entre proprietários, loteadores, construtores, poder público e cidadãos*).

Ao mesmo tempo, decisões do Poder Público podem prejudicar o valor das propriedades e este ônus também deve ser distribuído socialmente.

### 3. Instrumentos de democratização da gestão territorial são parte de toda a estratégia do Plano Diretor Participativo

**SISTEMA DEMOCRÁTICO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL** - controle público permanente e inclusão dos setores populares para:

- Compartilhamento de decisões e responsabilidades na gestão territorial.
- Capacitação permanente de gestores públicos e lideranças sociais para práticas democráticas de planejamento e gestão territorial.
- Democratização das informações territoriais e urbanas.
- Articulação intersetorial.

## 4. Os instrumentos de regularização fundiária permitirão o acesso justo à terra urbanizada.

A população de mais baixa renda não possui acesso à terra urbanizada formal. Há expansão e adensamento de favelas, palafitas e loteamentos irregulares ocupados pela população de baixa renda. Há desigualdade no acesso à infraestrutura urbana, espaços públicos e equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer, cultura. O Plano Diretor deve reconhecer e formalizar, através dos instrumentos como as ZEIS, a Usucapião Especial Urbana, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, os assentamentos irregulares, promovendo, além disso, a oferta de lotes urbanizados ou unidades habitacionais que sejam acessíveis à população de mais baixa renda.

# Conteúdo básico do plano diretor

## PROJETO DE CIDADE/OBJETIVOS

- Definição dos espaços coletivos de suporte à vida.
- Definição da destinação de cada parte do território.
- Destinação de terra adequada para todas as atividades de todos os segmentos sociais.

## ESTRATÉGIAS

- Definição de investimentos prioritários.
- Regulação do solo urbano e rural.
- Gestão administrativa e territorial.

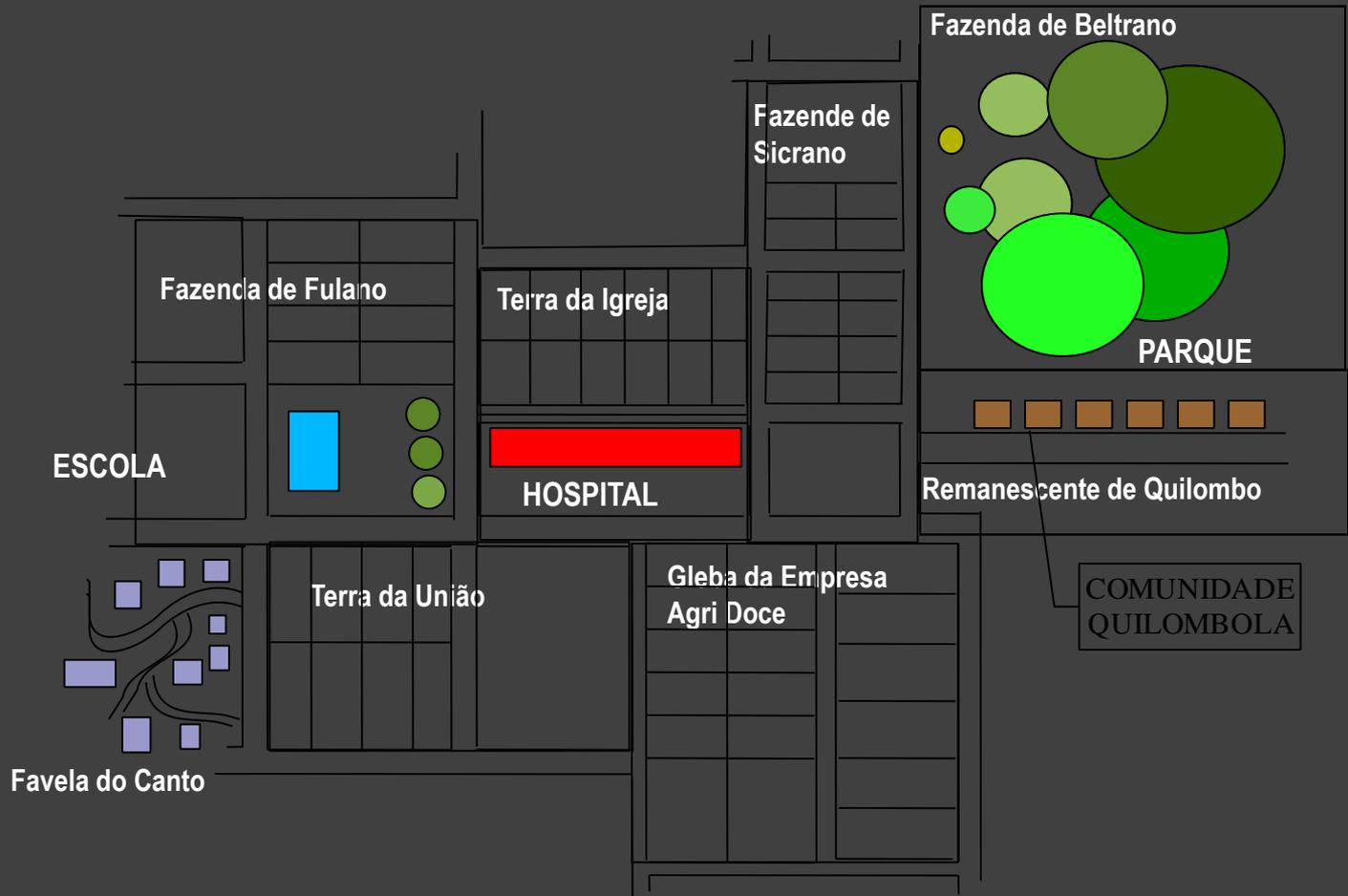
## INSTRUMENTOS

- De manejo da valorização imobiliária para inclusão territorial e financiamento da implementação do Plano Diretor.
- De regularização Fundiária sustentável para a Inclusão territorial.
- De democratização da gestão administrativa e territorial.

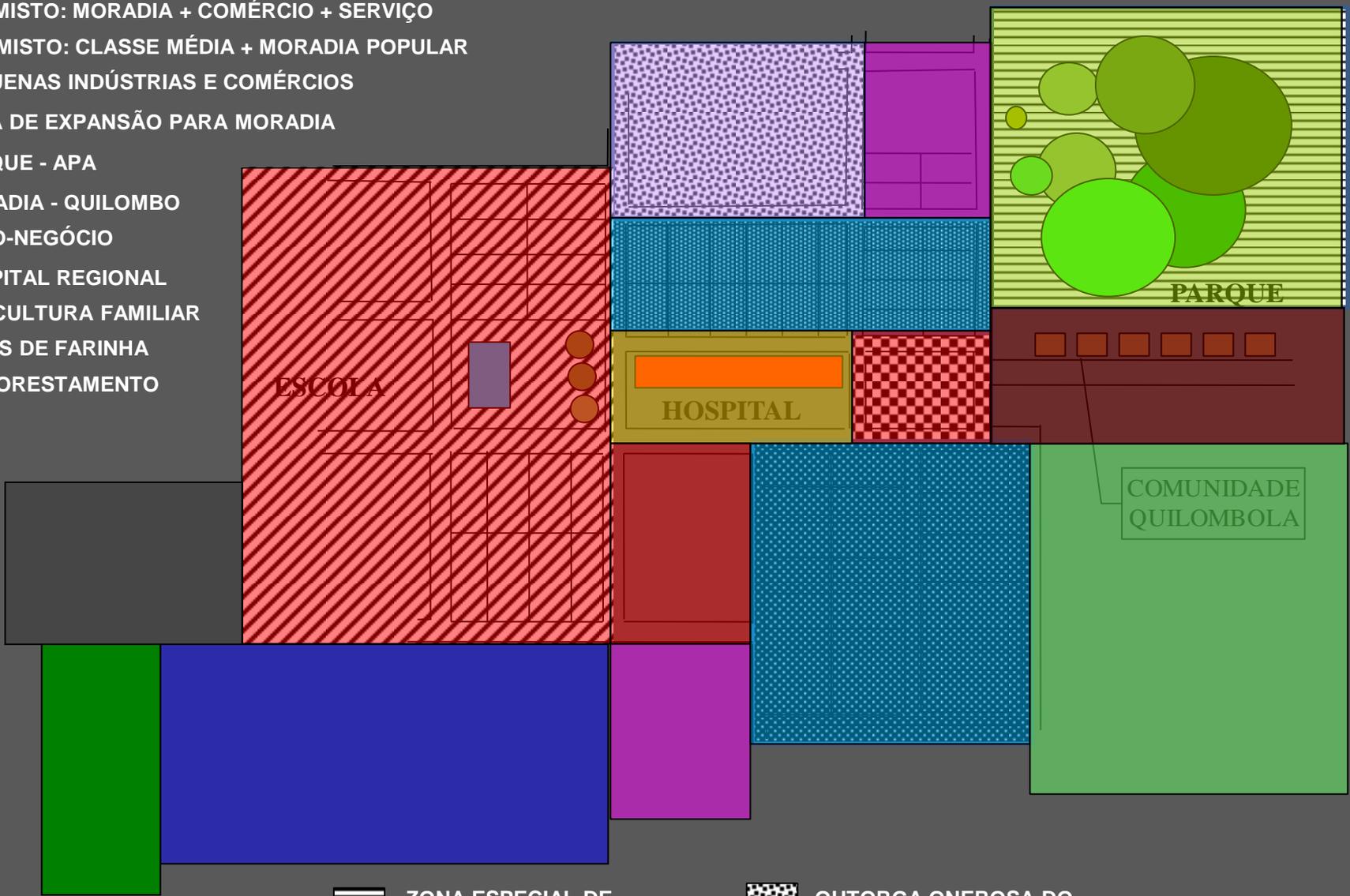
## Conteúdo básico do plano diretor

O Plano Diretor Participativo define a destinação social, econômica e ambiental dos territórios e estabelece as estratégias e instrumentos para a implementação dessa destinação **INDEPENDENTE DE QUEM É O DONO DA TERRA** (privado, poder público municipal, estadual e federal).

Separação entre o **DIREITO DE PROPRIEDADE** do **DIREITO DE CONSTRUIR**.



-  USO MISTO: MORADIA + COMÉRCIO + SERVIÇO
-  USO MISTO: CLASSE MÉDIA + MORADIA POPULAR
-  PEQUENAS INDÚSTRIAS E COMÉRCIOS
-  ÁREA DE EXPANSÃO PARA MORADIA
-  PARQUE - APA
-  MORADIA - QUILOMBO
-  AGRO-NEGÓCIO
-  HOSPITAL REGIONAL
-  AGRICULTURA FAMILIAR
-  CASAS DE FARINHA
-  REFLORESTAMENTO

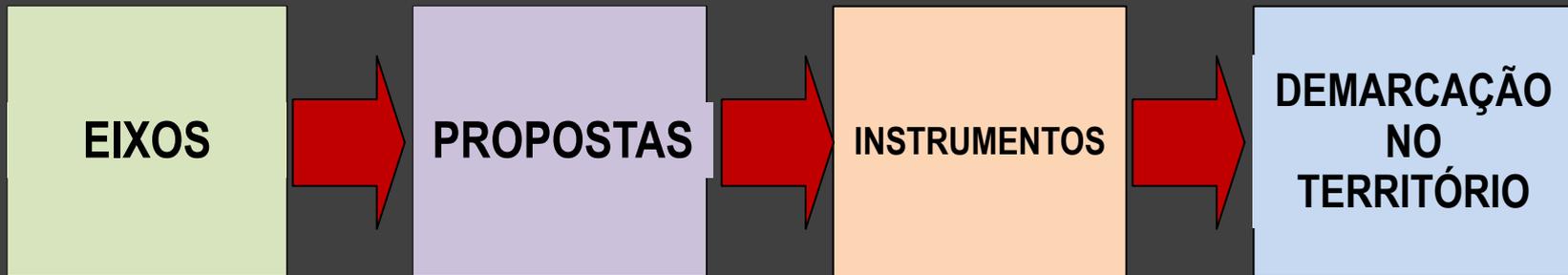


-  ZEIS
-  ZONA ESPECIAL DE INTERESSE AMBIENTAL / TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO
-  OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR
-  PARCELAMENTO COMPULSÓRIO
-  DIREITO DE PREEMPÇÃO

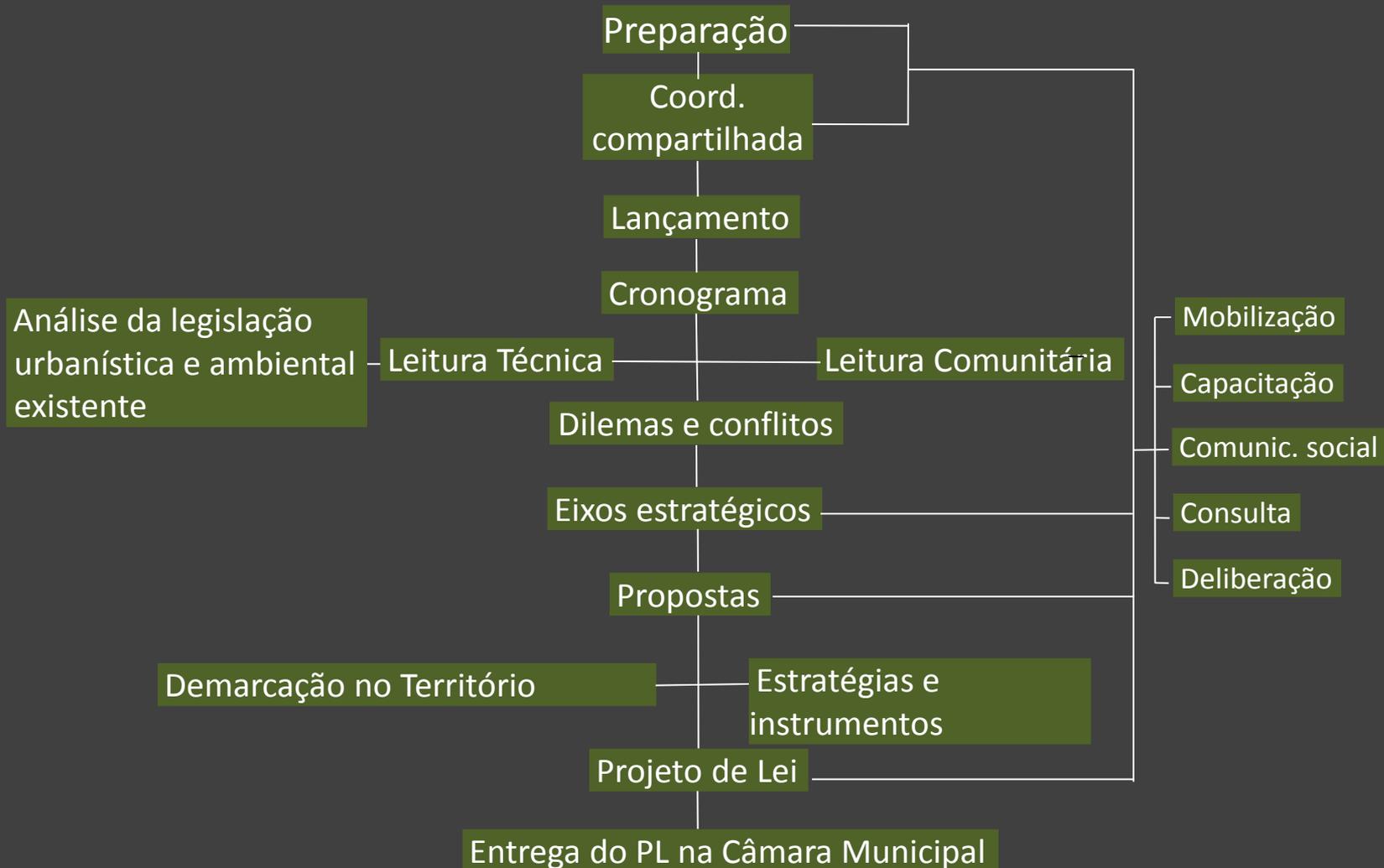
## Autoaplicabilidade dos instrumentos de regulação do solo urbano

- A DESTINAÇÃO DE CADA PORÇÃO DO TERRITÓRIO DEVE SER FEITA em MAPAS DO MUNICÍPIO, com áreas e perímetros bem definidos.
- Sobre estes perímetros, se aplicam os INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA que operam as estratégias de uso e ocupação do solo.

# Autoaplicabilidade dos instrumentos de regulação do solo urbano



# Etapas do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo



## E em Jundiaí?

1. Como as funções sociais da cidade e da propriedade urbana são cumpridas hoje em Jundiaí?
2. Quais são as situações visíveis em Jundiaí de não cumprimento das funções sociais da propriedade?
3. Das 3 maiores conquistas advindas do Estatuto da Cidade (redistribuição dos investimentos públicos, democratização da gestão e regularização fundiária), quais são as mais importantes para Jundiaí?
4. Como o plano diretor de Jundiaí incluiu o princípio da função social da cidade e propriedade urbana?
5. O plano diretor de Jundiaí possui o conteúdo mínimo previsto pelo Estatuto da Cidade?

# Bibliografia e material de referência utilizados

- BRASIL. Ministério das Cidades. Oficina de multiplicadores – Plano Diretor Participativo. Brasília, Ministério das Cidades, sem data. Material didático.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, Ministério das Cidades – CONFEA, 2005.
- CARVALHO, Horácio Martins de. Introdução à teoria do planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1976.
- DUARTE, Fábio. Planejamento urbano. Curitiba, Ibpex, 2007.
- GEHL, Jan e GEMZOE, Lars. Novos espaços urbanos. Barcelona, Gustavo Gili, 2000.
- INSTITUTO POLIS. Planejamento territorial e plano diretor participativo. São Paulo, POLIS, sem data (material didático em cd).
- MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, Vozes, 2011.
- MEYER, Regina P., GROSTEIN, Marta D., BIDERMAN, Ciro. São Paulo metrópole. São Paulo, EDUSP, Imprensa Oficial, 2004.
- ROLNIK, Raquel. São Paulo leste – sudeste. Reestruturação urbana da metrópole paulistana: análise, de territórios em transição. São Paulo, Instituto POLIS, FAPESP, 2000.
- \_\_\_\_\_. Fórum de mobilidade urbana – Folha de São Paulo. Material de apresentação, 2013.
- SÃO PAULO (município). Secretaria de Habitação. Urbanização de favelas: a experiência de São Paulo. São Paulo, Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2008.
- VILLAÇA, Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo, Nobel, FAPESP, 1998.