

A APLICAÇÃO E O FUTURO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO NO BRASIL

João Telmo de Oliveira Filho
*Professor, Universidade Federal de Santa Maria, Brasil**

Resumo: O presente trabalho busca apresentar, de forma bastante resumida, alguns dos instrumentos jurídicos e administrativos presentes na legislação brasileira e a efetivação de algumas das mais relevantes políticas de desenvolvimento urbanístico no Brasil, especialmente dispositivos de duas principais normas urbanísticas brasileiras: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09). Serão apresentados os principais instrumentos de desenvolvimento urbanístico presentes nestas normas dividindo-os em instrumentos fiscais e tributários, os institutos jurídicos e políticos de indução ao desenvolvimento urbano, a efetivação do princípio da gestão democrática da cidade e nos instrumentos de regularização fundiária, e, ao final, realizar uma breve avaliação da evolução e o futuro das políticas de desenvolvimento urbanístico no Brasil.

Palavras-chave: políticas de desenvolvimento urbanístico; desenvolvimento urbano, novos instrumentos fiscais e tributários

1. Introdução

O tema da regulação jurídica do planejamento urbano e da gestão das cidades e dos planos urbanísticos tem alcançado nos últimos anos uma importante dimensão no Brasil. Neste sentido, este trabalho busca apresentar algumas das principais normas de planejamento e gestão urbanas concebidas a partir da

* Advogado, Estágio de Pós-Doutoramento realizado no Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – CEDOUA, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal, como bolsista da CAPES – Governo Brasileiro, Processo n. 3116/12-3.



Constituição Federal de 1988, em relação à instrumentalização e materialização das políticas de desenvolvimento urbanístico.

Nos últimos anos, fruto da evolução das instituições e do amadurecimento da democracia, verifica-se uma mudança de perfil tanto nas normas quanto nas políticas implementadas, muitas delas acompanhando as novas tendências do direito do urbanismo descritas pelo professor Fernando Alves Correia (2010)¹: uma concepção do planejamento mais flexível, mais estratégico e mais estrutural, com participação dos cidadãos, vinculado a modelos de concertação e com uma grande abertura à contratualização. Esta nova dimensão jurídico-administrativa inclui também novos paradigmas do urbanismo como o *do urbanismo qualitativo*, o *desenvolvimento urbano sustentável* e do “*urbanismo de coesão social*”.

Neste sentido, para Fernando Alves Correia (2010, p. 333) as questões do direito do urbanismo e as práticas de planejamento e gestão urbanas adquirem hoje um aspecto mais *qualitativo* contraposto ao modelo *quantitativo* das correntes desenvolvimentistas no correr do século XX. Este novo paradigma é caracterizado por tentativas de melhorias no espaço urbano existente e por uma maior atenção à defesa do meio ambiente e dos recursos naturais, da qualidade de vida das populações em um modelo de concertação de interesses públicos e privados aproveitando os recursos privados para a realização de políticas de interesse público através do sistema de contratação urbanística².

O legislador brasileiro tem se empenhado em propor soluções para os graves problemas urbanísticos das cidades brasileiras, que, ao mesmo tempo, promovam melhorias sociais e contemple modelos de desenvolvimento sustentável, em um conceito mais amplo de sustentabilidade das cidades, que inclui a defesa da qualidade e das condições de vida para as presentes e futuras gerações.

Procuraremos demonstrar a seguir, de forma bastante resumida, alguns dos instrumentos jurídicos e administrativos presentes na legislação brasileira e a efetivação de algumas políticas de intervenções urbanas relevantes, especificamente dispositivos de duas principais normas urbanísticas brasileiras: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09).

1 Vide o artigo do professor Fernando Alves Correia: “*Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico Urbanístico da Região Administrativa Especial de Macau*”, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 139.º, n. 3963, p. 323 e seguintes), Jul-ago, 2010.

2 Vide a obra de Jorge Alves Correia, Contratos Urbanísticos, Editora Almedina, Coimbra, Portugal, 2012.



2. A regulação da política de desenvolvimento urbanístico e o desafio de enfrentar os problemas das cidades brasileiras

O Brasil é um país com 200 milhões de habitantes, até poucas décadas atrás, era um país de economia agrária e população majoritariamente rural. Hoje, 8 em cada 10 brasileiros vivem em cidades, destes 56 milhões vivem nas periferias urbanas. Um total de 11.425.644 de pessoas - o equivalente a 6% da população do país - ou pouco mais de uma população inteira de Portugal segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) vive em favelas ou aglomerados subnormais.

O país passou por um processo de urbanização acelerada desde a década de 1950 com graves problemas da concentração de terras nas cidades, de especulação imobiliária, da favelização, da marginalização das classes mais pobres e a falta de uma lei nacional de desenvolvimento urbano contribuiu para estes problemas.

Discute-se desde então a necessidade de uma legislação nacional reguladora e que estabelecesse as diretrizes das políticas nacionais, estaduais e locais de planejamento e gestão urbanas e que estabelecesse formas de financiamento da habitação e da infraestrutura, bem como definisse as regras gerais para o planejamento e gestão urbanos a serem seguidos pela União, Estados e Municípios³.

A Assembleia Nacional Constituinte em 1986 reascendeu as discussões acerca do tema da reforma urbana e do financiamento das políticas urbanas. A partir dos trabalhos desenvolvidos especialmente da Comissão de Habitação e Desenvolvimento Urbano, a Constituição Federal brasileira de 1988 acabou por reservar um capítulo próprio para a “política urbana”, no título da Ordem Econômica e Financeira, com os artigos 182 e 183.

Refere o artigo 182, à “política de desenvolvimento urbano”, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade”:

Constituição Federal Brasileira de 1988 **Da política urbana**

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por

3 Dentre as iniciativas estão os o Plano de Metas proposto pelo Presidente Juscelino Kubitschek – 1956-1960 que inclui o programa de desenvolvimento urbano nacional, o projeto das Reformas de Base proposto pelo Presidente João Goulart – 1961- 1963. No final da década de 1960, o governo do regime militar propôs a criação do Banco Nacional da Habitação – BNH, do sistema nacional de habitação e criou a Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU como forma de centralizar as políticas de desenvolvimento urbano. Com o fim do Banco Nacional da Habitação e o agravamento da crise fiscal da década de 1980, houve a gradativa diminuição dos investimentos públicos no planejamento e gestão das cidades.

objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Constituição brasileira confere ao município a competência para a execução das políticas urbanas. O “plano diretor municipal” brasileiro é definido no texto constitucional como instrumento básico do desenvolvimento urbano com a função de ordenação da cidade. Ao descrever o plano diretor municipal como elemento fundamental da ordenação do território e como instrumento básico do desenvolvimento urbano, inclui os princípios da *função social da propriedade urbana* e o da *função social da cidade* no conteúdo dos planos diretores municipais.

A lei prevista constitucionalmente é o *Estatuto da Cidade* aprovada em 2001 (Lei 10.257/01), que contém as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão dessa política.

Outras normas elaboradas nos últimos anos configuram uma mudança de perfil das políticas de planejamento e gestão urbanas inserindo novos instrumentos e políticas redistributivas, responsabilidades e propondo novas fontes de recursos como, por exemplo, a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09 alterada pela Lei 12.424/11)⁴. Apresentaremos a seguir os principais instrumentos de desenvolvimento urbanístico presentes nestas normas dividindo-os em instrumentos fiscais e tributários, os institutos jurídicos e políticos de indução ao desenvolvimento urbano, aefetivação do princípio da gestão democrática da cidade e nos instrumentos de regularização fundiária.

2.1. Os novos instrumentos fiscais e tributários de indução ao desenvolvimento urbano

O princípio da função social da propriedade encontrou na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade uma definição que assegura o direito a propriedade imobiliária urbana, desde que cumprida a sua função social, determinada pela legislação municipal, cabendo ao município promover o controle do processo de desenvolvimento urbano através da política de ordenação do seu território, dentro das diretrizes da sua lei orgânica municipal e seu plano diretor.

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como do *parcelamento ou edificação compulsória*, o *imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo*, a *desapropriação para fins de reforma urbana*, são instrumentos de aplicação deste princípio, possibilitando a desapropriação pelo

4 A criação do Ministério das Cidades em 2003 e a estruturação do Conselho Nacional das Cidades em 2006 concentraram e integraram as políticas de habitação, do planejamento e ordenamento territorial, do saneamento e dos transportes (mobilidade urbana) e ampliaram significativamente os recursos e ações nestas áreas.

não cumprimento da função social.

O *Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana Progressivo no Tempo* - o “IPTU Progressivo” - tem como etapas o *parcelamento ou edificação compulsório* e a *desapropriação para fins de reforma urbana*⁵.

O *parcelamento ou edificação compulsório* são instrumentos que podem ser utilizados pelo Poder Público municipal, como forma de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente estes imóveis, de acordo com o disciplinado obrigatoriamente no Plano Diretor do Município. Pode ser através do parcelamento de uma área urbana não utilizada ou subutilizada ou a edificação de uma área urbana não edificada.

Por meio do parcelamento ou edificação compulsória o Poder Público municipal condiciona o proprietário a assegurar o uso social da propriedade a um comportamento positivo, de utilizar, construir. Conforme o parágrafo 4º do artigo 8º, os prazos para o cumprimento da obrigação pelo proprietário são: de um ano à partir da notificação para protocolar o projeto no órgão municipal competente e dois anos à partir da aprovação do projeto para iniciar as obras do empreendimento. Para os empreendimentos de grande porte, é possível, em caráter especial, que a lei municipal possa prever a conclusão das obras em etapas.

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos o Município deve aplicar o imposto com a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Com relação ao valor da alíquota, o valor aplicado não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. No caso de não ser atendida nos cinco anos a obrigação do proprietário, o Município poderá manter a cobrança pela alíquota máxima até o cumprimento da obrigação, ficando garantida a prerrogativa de desapropriar o imóvel para fins de reforma urbana nos termos do § 2º do artigo 7º do Estatuto. Ainda, pelo § 3º deste artigo, fica proibida a concessão de anistia ou isenções.

A *desapropriação para fins de reforma urbana* é uma das exceções ao artigo 5º, XXIV da Constituição Federal, pelo qual a desapropriação será efetuada mediante justa e prévia indenização em dinheiro. O pagamento da indenização será feito através de títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Nacional, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais⁶.

O imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, com natureza

5 O Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo foi inserido no texto constitucional através da Emenda Constitucional 26/99. De acordo com o § 1º do artigo 156 da Constituição Federal o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; I – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização do imóvel.

6 Fruto de grande polêmica, o IPTU progressivo foi considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, após a aprovação da Emenda Constitucional 26.

extrafiscal, caracteriza-se assim como sanção ao proprietário que não destinou sua propriedade a uma função social. A finalidade do município na utilização do IPTU progressivo no tempo não é a arrecadação, mas o de forçar o proprietário a cumprir com as obrigações previstas no plano diretor, de parcelar ou edificar ampliando o acesso a terra urbanizada ou edificada. Defendido como uma das soluções para o problema da especulação imobiliária urbana, o IPTU progressivo não foi regulamentado em muitos municípios brasileiros ou quando regulamentados, aplicados limitadamente⁷.

2.2. Institutos jurídicos e políticos de indução ao desenvolvimento urbano

Outros novos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade de indução ao desenvolvimento urbano são o *direito de superfície* (art. 21-24), ao *direito de preempção* (art. 25), a *outorga onerosa* e a *transferência do direito de construir* (arts. 28 e segs), as *operações urbanas consorciadas* (arts. 32 a 34) e o *consórcio imobiliário* (art. 46).

O *direito de superfície* (artigos 21-24) é um direito real, temporário ou perpétuo, de fazer ou manter construção ou plantação sobre ou sob terreno alheia. É a propriedade separada do solo. O direito de superfície é adquirido pelo registro do contrato de superfície no Registro de Imóveis competente. É possível ser adquirido por sucessão e por usucapião. Pode ser transferida a terceiros, observados os termos do contrato e ser temporária, condicionada a termo final, sendo de livre arbítrio pelas partes. Poderá ainda ser gratuita ou onerosa.

A *outorga onerosa do direito de construir* é um instrumento que prevê, a partir de um coeficiente básico de aproveitamento uma autorização especial para o proprietário construir acima do permitido no plano diretor com contrapartida para o Poder Público. O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas e as contrapartidas dos empreendedores.

O Estatuto da Cidade separa o instituto da outorga onerosa (arts. 28 a 31) do da *transferência do direito de construir* (art. 35). Por meio deste instrumento o município pode subordinar o exercício individual do direito de construir através do exercício deste direito em outro local.

Outro instrumento de indução ao desenvolvimento urbano previsto no Estatuto da Cidade é o das *operações urbanas consorciadas*. Conforme o artigo 32, lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas, consideradas na lei como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a

7 Conforme levantamento do Ministério das Cidades dos quase 1,5 mil municípios que aprovaram o plano diretor em 2008, cerca de mil previam a aplicação do IPTU progressivo no tempo.

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.”

Poderão ser previstas nestas operações a modificação de índices urbanísticos, alterações das normas de edificações e de construções. Prevê a necessidade do plano de operação urbana consorciada⁸, contendo, no mínimo a definição da área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a população, as finalidades da operação, o estudo prévio de impacto de vizinhança, as contrapartidas a ser exigida dos proprietários e a forma de controle da operação. Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal devem ser aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

Percebe-se a eficácia limitada destes instrumentos, pois em boa parte dos planos diretores brasileiro, a exemplo do IPTU progressivo, não foram regulamentados ou quando regulamentados, não aplicados.

2.3 A efetivação do princípio da gestão democrática da cidade

O Estatuto da Cidade fixa a diretriz da *gestão democrática da cidade* no seu artigo 2.º, II e assume como princípio básico da política urbana o imperativo de se discutir as questões das cidades com os vários setores da sociedade e de forma direta com as populações envolvidas ou interessadas.

O Estatuto prevê a *obrigatoriedade da elaboração de planos diretores municipais*⁹ e a *adequação ao Estatuto da Cidade quando existentes*. A Constituição Federal obriga a elaboração de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes e, também, para os municípios integrantes das regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas¹⁰. A iniciativa da lei é do prefeito municipal, podendo ser iniciada pela sociedade civil ou pela Câmara Municipal quando da ausência de manifestação da prefeitura municipal.

Os planos devem contemplar a “ordenação das funções sociais da cidade e da propriedade”, contendo as diretrizes do desenvolvimento econômico do município e no mínimo a delimitação das áreas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória, as disposições previstas nos

8 Vide os planos de pormenor em Portugal.

9 O Estatuto da Cidade e a Resolução 25 do Conselho das Cidades estendem a obrigação para áreas de interesse turístico e de empreendimentos de impacto ambiental e onde pretendam instituir o IPTU progressivo, mais recentemente foi incluída a obrigação para municípios integrantes de áreas de risco de calamidades ambientais.

10 O prazo para os municípios com mais de 20 mil habitantes e aos integrantes das regiões metropolitanas elaborarem seus planos diretores encerrou em junho de 2008. Para os outros municípios esses prazos poderiam ser dilatados, o que, entretanto, não os excluiriam da obrigação.

artigos 25 (direito de preempção), 29 (outorga onerosa do direito de construir), 32 (operações urbanas consorciadas) e 35 (transferência do direito de construir), e, ainda, prever o sistema de acompanhamento e controle.

O Estatuto da Cidade estabelece a *obrigatoriedade da convocação de audiências públicas* com a participação da população e de associações representativas da comunidade, na formulação e execução de planos, programas e projetos urbanísticos, bem como na obrigatoriedade da realização de audiências e consultas públicas no processo de elaboração, revisão e alteração¹¹ do plano diretor municipal¹².

Prevê também a instituição dos *instrumentos de gestão democrática*, instituindo os órgãos colegiados de política urbana, como o Conselho do Plano Diretor, e a realização das conferências e congressos municipais sobre política urbana com a realização de debates, audiências e consultas públicas.

Algumas das regras previstas no Estatuto da Cidade merecem destaque: A primeira é a responsabilização dos agentes políticos, quando da não elaboração dos planos diretores, bem pela realização das audiências e consultas públicas na forma do artigo 43, II¹³. A segunda é a instituição de canais de participação popular como a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional de desenvolvimento urbano que se configuram como órgãos colegiados, de caráter deliberativo, formado por representantes da sociedade e do poder público¹⁴.

O artigo 44 dispõe obrigatoriamente a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, ou seja, em todo processo de discussão orçamentária, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal. O Estatuto da Cidade traz o orçamento participativo para as discussões sobre o planejamento

11 Processo detalhado na Resolução 25 do Conselho Nacional de Cidades - Concidades.

12 Vide a Tese de Doutorado: OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre*. Porto Alegre: Propur. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009.

13 O artigo 53 do Estatuto da Cidade altera o artigo 1º da Lei 7.347/85 - lei da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos - o artigo inclui na lei, a possibilidade de acionar na Justiça os responsáveis por danos à ordem urbanística, podendo incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa e obrigar, em liminar ou no mérito (art. 3.º). A ação poderá ser promovida por associação civil legalmente constituída há pelo menos um ano e que tenha a previsão de promover a ação civil pública em seu estatuto, bem como pelo Ministério Público.

14 O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano criado pela Medida Provisória 2.202, de 4 de setembro de 2001, nos termos do artigo 10 é definido como órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, responsável pelas diretrizes gerais do desenvolvimento urbano e pela organização da Conferência Nacional das Cidades.



urbano do município¹⁵.

Os planos diretores municipais brasileiros instituídos após a edição do Estatuto da Cidade passaram a ter um conteúdo bastante complexo tanto na sua elaboração como na sua gestão e são ao mesmo tempo reguladores, estratégicos e participativos. O Estatuto da Cidade prevê que o processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais deve ser participativo, ocorrendo audiências e consultas públicas e discussões no âmbito dos poderes executivo e legislativo municipais, porém, as tradicionais práticas políticas, personalistas e clientelistas. Em razão da obrigatoriedade prevista muitos dos municípios brasileiros tem realizado as audiências públicas sem garantir, nem estimular a participar ampliada da população, em um processo que chamamos de manipulação ou a “prefeiturização” destas instâncias participativas.

2.4. Instrumentos de regularização fundiária

O Estatuto da Cidade também descreve uma série de instrumentos de regularização fundiária¹⁶, como a *Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia individual e coletiva* (Regulamentado pela Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001), a *Concessão do Direito Real de Uso* (CDRU), as *Zonas Especiais de Interesse Social* (ZEIS), o *Usucapião Coletivo* (art. 10), a *demarcação urbanística e a legitimação na posse* (regulados na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida) bem como a criação dos sistemas de gestão da políticas de habitação, habitação de interesse social e regularização fundiária¹⁷.

Mais recentemente, a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (Lei 11.197/09, alterada pela Lei 12.424/11), regulamenta um ambicioso programa federal de política habitacional, integrante do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. O Programa Minha Casa Minha Vida tem como objetivo a produção e aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e rurais para famílias com renda de até 4.600 reais (em torno de 1700 dólares) e diminuir o deficit habitacional do Brasil estimado em 7 milhões de

15 O orçamento participativo (OP) é uma experiência de gestão orçamentária aplicado em várias cidades brasileiras, que acabou se configurando em instrumento de planejamento legalmente institucionalizado no Brasil a partir de marcos normativos como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade,

16 Definido na Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/09) como sendo conjunto de ações integradas de habitação, saneamento e infraestrutura, coordenado pelo poder público.

17 Conforme as Leis do Sistema Nacional de Habitação, e de Habitação de Interesse Social e a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/09) devem ser criados no âmbito dos municípios os conselhos municipais do plano diretor e dos conselhos municipais de habitação e de habitação de interesse social, bem como os planos municipais de habitação, dos planos de habitação de interesse social, dos planos de trânsito e mobilidade urbana e dos planos de saneamento e de resíduos sólidos, dentre outros. A definição e a determinação das diretrizes da política nacional de habitação é estabelecida pelo Plano Nacional de Habitação – Planhab.

moradias. Até o momento foram investidos no programa 193 bilhões de reais. A previsão para 2014 é que os recursos investidos totalizem R\$ 234 bilhões. Conforme cálculos do Ministério das Cidades, cada R\$ 1 milhão investido no programa gera 32 postos de trabalho e R\$744 mil de renda adicional no país.

Podem participar do programa agentes financeiros interessados (bancos públicos e privados) e o gerenciamento é do governo federal através do Ministério das Cidades. A operacionalização pela Caixa Econômica Federal (Banco público federal). Os Recursos (2a. Fase) são provenientes de transferências da União para o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial, do Fundo Garantidor da Habitação e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para obras de infraestrutura. Contempla 3 modelos de financiamento: a) Faixa 3: Renda familiar de até 4.600 reais (imóveis de até 130 mil reais); b) Faixa 2: Renda de até 2.980 reais ; c) Faixa 1: Renda de até 1.340 reais - estes 100% financiados e destinado a população de comprovada baixa renda, para reassentamentos e moradores de áreas de risco e com prazo de até 120 meses para pagamento. Os contratos são realizados preferencialmente em nome da mulher.

Desde 2009, foram contratadas mais de 1,8 milhões de unidades habitacionais e 1,3 milhões foram construídas. Representa mais de 70 % das transações imobiliárias do país. O crescimento estimado do PIB em 0,078% a.a., 0,2 % 4 anos somente com o Programa. Criação de 246 mil empregos diretos e 229 mil indiretos, gerando meio milhão de empregos. Previsão mais de 1 milhão em 4 anos. Aumento geral no consumo das famílias em 0,238%. A construção civil teve um aumento adicional de 3,75 % nos últimos dois anos, (somente com a produção habitacional) não englobando os investimentos com infra-estrutura e saneamento¹⁸.

A lei contempla uma série de instrumentos jurídicos com a definição das políticas de regularização fundiária, e descreve o processo de demarcação urbanística, em que o poder público demarca área identificando os moradores e realiza o cadastro; a legitimação de posse: ato de reconhecimento da posse demarcada que constitui título de registro da posse no cartório de registro de imóveis, após cinco anos podendo ser convertida em propriedade e dos processos e programas de regularização fundiária, bem como do sistema de registro propriedades de interesse social.

3. Considerações finais: a evolução e o futuro das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil

18 Dados de estudos da Fundação João Pinheiro, Fundação Getúlio Vargas e o trabalho de Shimizu, J. Y., *Projeção dos impactos do Programa Minha Casa Minha Vida...*Ed. UFMG, Cedeplar.



As políticas urbanísticas brasileiras demonstram tanto avanços quanto retrocessos no processo de efetivação dos novos paradigmas do direito do urbanismo. As mudanças nas políticas de desenvolvimento urbanístico no Brasil decorrem da evolução legislativa, do crescimento da economia e da evolução das instituições democráticas.

Uma ampla gama de assuntos diferenciados é legislada pelo Estatuto da Cidade e pela legislação urbanística brasileira. Estes dispositivos promovem a evolução dos modelos tradicional de planejamento e gestão e do modelo dos planos diretores físico-territoriais em uma transição para os planos estratégicos e participativos. Entretanto, a própria complexidade dos processos propostos e as práticas políticas tradicionais dificultam a implementação dos novos modelos de planejamento urbano.

Com preocupação social relevante e instrumentos inovadores, a legislação urbanística brasileira reforça o princípio da democracia participativa, com instrumentos de participação obrigatórios incorporados, como as audiências e consultar públicas e o sistema dos conselhos e conferências. Percebe-se uma preocupação social relevante com uma série de dispositivo sobre o regime possessório, alterando institutos da propriedade e incluindo uma serie de dispositivos referentes à regularização fundiária, a remoção de favelas e estímulo ao desenvolvimento social especialmente para as populações.

A experiência brasileira é avançada do ponto de vista da participação popular nos processos, na gestão democrática, no controle judicial por ação civil pública, na incorporação de instrumentos vinculados aos direitos possessórios e de propriedade, no modelo de financiamento das políticas públicas, no estímulo à regularização fundiária e as políticas de habitação social, são fundamentais pelos ganhos econômicos e sociais decorrentes como instrumentos de retomada do crescimento econômico do país.

Entretanto, a legislação brasileira urbanística muitas vezes é falha, confusa e lacônica em muitos dispositivos. Carece de uma melhor fundamentação dos seus dispositivos e uma lei nacional de ordenação do território adequada à realidade e problemas sociais e a complexidade da estrutura federalista brasileira.

A excessiva competência municipal na execução da política urbana e nas definições dos conteúdos dos planos urbanísticos favorece a repetição de práticas clientelistas e casuísticas, ampliado pela falta de técnicos qualificados e comprometidos com mudanças e, ainda, a restrição e a manipulação dos espaços de participam dificultam e impedem a aplicação dos instrumentos disponibilizados pela legislação vigente, muitos não regulados ou quando regulamentados, aplicados limitadamente. Também, o descompasso entre políticas municipais de desenvolvimento urbano e ampliação do crédito para habitação tenha causado

um aumento exagerado do preço da terra e dos imóveis nos últimos anos, aprofundando, em muitos casos, os problemas de concentração e especulação imobiliária.

Percebe-se a integração gradativa das novas tendências do direito do urbanismo descritas neste trabalho. Um novo paradigma jurídico administrativo urbanístico parece surgir nos últimos anos especialmente com relação à democratização, à sustentabilidade e a qualidade de vida. No Brasil, há uma preocupação relevante da legislação em diminuir os graves problemas urbanos como a miséria e a favelização e também preocupado com a qualificação e requalificação urbana e disponibilizando recursos substanciais para infraestrutura e habitação.

De certo, nota-se a evolução dos modelos normativos urbanísticos e ainda lenta (re)configuração dos modelos de planejamento e gestão das cidades. O futuro das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil depende da evolução e revisão das normas urbanísticas vigentes e a ampliação dos canais de participação popular, estabelecendo uma melhor definição de instrumentos urbanísticos e especialmente dos critérios específicos para a elaboração dos planos urbanísticos em todos os níveis: nacional, estadual, regional e municipal poderiam conferir uma maior eficácia à políticas de desenvolvimento urbanístico brasileiro.

Bibliografia de referência

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.) A inovação democrática no Brasil. Orçamento Participativo, São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. *Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de junho de 2001.

BRASIL. *Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n. 25 de 18 de março de 2005*. Diário Oficial da União: Brasília, 30 mar. 2005c.

BRASIL. *Decreto n. 5.031 de 02 abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 5 abr. 2004.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2002.

CORREIA. Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4.^a ed., Coimbra, Almedina, 2012; Vols. II, Coimbra, Almedina, 2012; e Vol. III, Coimbra, Almedina, 2012.

CORREIA. Fernando Alves *“Tendências Actuais do Direito do Urbanismo Português e Europeu e o “Estado da Arte” do Ordenamento Jurídico Urbanístico*



da Região Administrativa Especial de Macau”, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Ano 139.º, n. 3963, p. 323 e seguintes), Jul-ago, 2010.

CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra. Almedina, 1990.

CORREIA Jorge Alves, *Contratos Urbanísticos*, Editora Almedina, Coimbra, Portugal, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Direito do Urbanismo. Do planeamento à gestão*. Braga. Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2010.

OLIVEIRA FILHO. *O Direito do Urbanismo Constitucional. Elementos para a configuração jurídica da disciplina*. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, Ed. Métodos, 2006.

OLIVEIRA FILHO. *A participação popular no planeamento urbano: A experiência de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Propur-Ufrgs, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 421 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planeamento e à gestão urbanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.