



Escola de Formação Política Miguel Arraes

Curso **de Atualização e Capacitação Sobre Formulação** **e Gestão de Políticas Públicas**

Módulo II

Políticas Públicas e Direitos Humanos

Aula 3

Desenvolvimento Urbano



TERRITÓRIO

- ➡ por território entende-se a extensão apropriada e usada por um conjunto de pessoas ou por outros seres.
- ➡ territorialidade é sinônimo de pertencer, aquilo que nos pertence. trata-se de um sentimento de exclusividade e limite.
- ➡ território é um nome político para o espaço de um país, de uma cidade, de um bairro.
- ➡ o que caracteriza um território são aspectos físicos, econômicos, sociais, históricos e culturais.



TERRITÓRIO

- ➡ na cidade temos diferentes territórios. identificá-los e compreendê-los é pressuposto importante na definição das políticas públicas
- ➡ nas regiões metropolitanas o território físico extrapola o território político dificultando a gestão das políticas ligadas ao desenvolvimento urbano.



DESENVOLVIMENTO URBANO

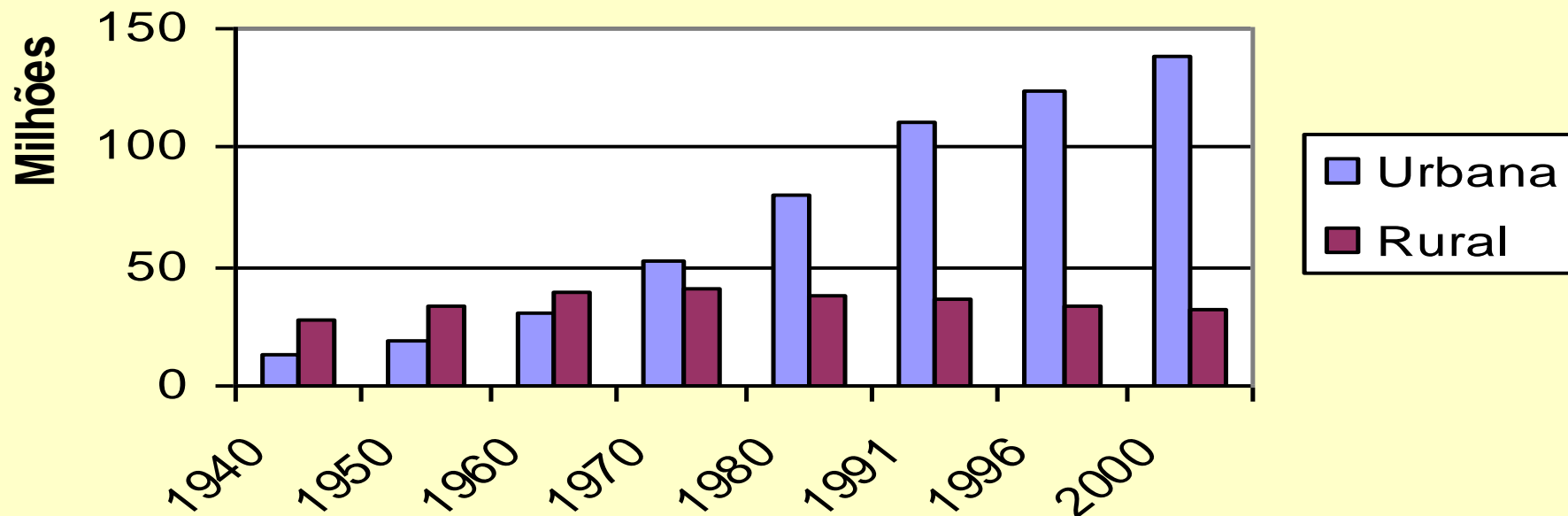
- ➡ desenvolvimento urbano envolve um conjunto de políticas públicas que se complementam, em especial:
- ➡ política urbana – como a cidade se estrutura e cresce. trata do uso e ocupação do solo urbano.
- ➡ saneamento ambiental – serviços públicos que garantem a salubridade do espaço urbano – água / esgoto / lixo / águas pluviais.
- ➡ habitação – garantir a função primeira da cidade – morar. com qualidade.
- ➡ transporte - garantir os diferentes acessos aos diferentes espaços urbanos . moradia – trabalho; moradia – educação, saúde, cultura, lazer.



URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

➡ 1960 - 31 milhões de pessoas moram nas cidades

➡ 2000 - 138 milhões de pessoas moram nas cidades



URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

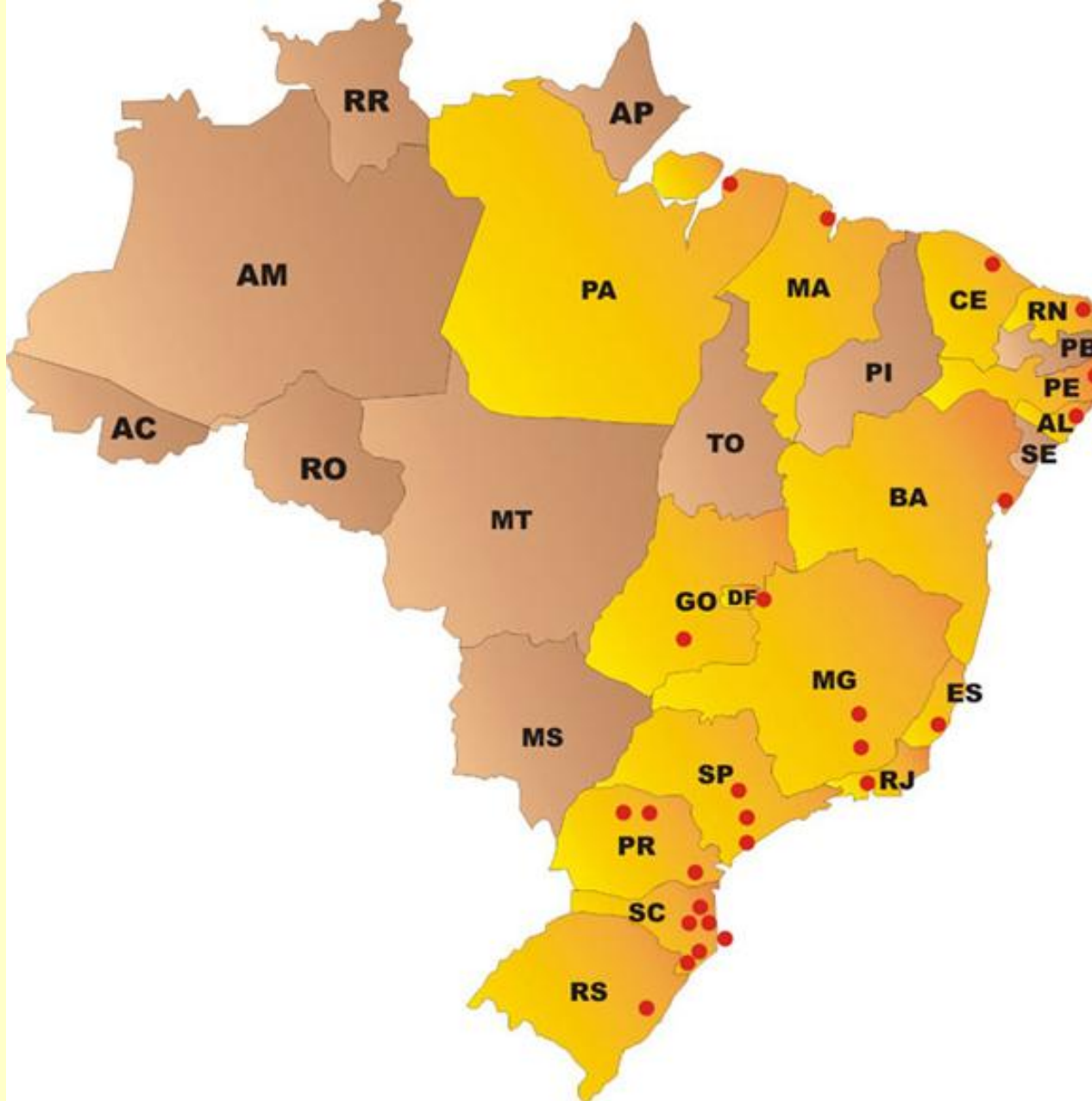
- ➡ na última década do séc. xx as cidades brasileiras aumentaram sua população em 22.718.968 hab.
- ➡ mais da metade da população do Canadá e um terço da população da França
- ➡ cidades divididas:
 - a cidade legal - rica e com infra-estrutura
 - a cidade ilegal - pobre e precária
 - urbanização selvagem e de alto risco
- ➡ as nossas cidades estão como estão não por falta de planejamento, mas sim pela interação dos processos sócio-econômicos; opções de planejamento, políticas urbanas e de práticas políticas.



Uma cidade onde muitos perdem e pouquíssimos ganham

- ➡ hoje 82% da população brasileira vivem nas cidades
- ➡ desses 70% se concentram em apenas 10% do território
- ➡ 455 municípios (8% do total) concentram 55% dos brasileiros
- ➡ as 26 regiões metropolitanas brasileiras:
(ver figura a seguir)





Uma cidade onde muitos perdem e pouquíssimos ganham

- ➡ as 26 regiões metropolitanas brasileiras
- ➡ as nove principais concentram 30% da população urbana (em especial os mais pobres)



MARCO LEGAL E REFORMA URBANA

- ➡ os artigos 182 e 183 da constituição brasileira tratam da política urbana – conceitos e competências
- ➡ art. 182 - a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.
- ➡ § 1º - o plano diretor, aprovado pela câmara municipal, obrigatório para cidades
- ➡ com mais de vinte mil habitantes é o instrumento básico da política de
- ➡ desenvolvimento e expansão urbana.



MARCO LEGAL E REFORMA URBANA

- ➔ § 2º - a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
- ➔ § 3º as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro
- ➔ § 4º é facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
 - i - parcelamento ou edificação compulsórios;
 - ii - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
 - iii - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo senado federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.



MARCO LEGAL E REFORMA URBANA

- ➡ **art. 183.** aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
- ➡ § 1º o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
- ➡ § 2º esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
- ➡ § 3º os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.



MARCO LEGAL E REFORMA URBANA

- ➡ **A reforma urbana está centrada em dois conceitos:**
 - a função social da propriedade e da cidade
 - a sustentabilidade de seu desenvolvimento
- ➡ **O Estatuto da Cidade:**
 - lei 10.257 - 10/07/01- passa a vigorar a partir de outubro de 2001;
 - mais de 10 anos de debate no congresso;
 - define as diretrizes para a política urbana nos níveis federal, estadual e municipal;
 - conjunto de princípios que expressam uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana;



MARCO LEGAL E REFORMA URBANA

- ➡ série de instrumentos como meios de atingir o cumprimento da função social da cidade
- ➡ delega ao município a explicitação clara destas finalidades e de quais instrumentos serão utilizados, através de um processo público e democrático - a construção do plano diretor do município



AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

➡ À União compete:

- estabelecer diretrizes para habitação / saneamento / transportes urbanos.
- estabelecer normas gerais de direito urbanístico (concorrente com os estados e municípios)
- elaborar e executar planos nacionais e regionais (ordenação de território / desenvolvimento econômico e social).



AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS



Aos estados compete:

- criar leis sobre política urbana estaduais na ausência de leis federais (concorrente com a união)
- editar normas gerais de direito urbanístico (na ausência de lei federal) visando capacitar os municípios para a execução da política urbana municipal
- ser o articulador na criação de um sistema de planejamento urbano estadual
- definir a política urbana metropolitana



AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

- ➡ **Aos municípios compete:**
- privativamente legislar sobre assuntos de interesse local
 - suplementar a legislação estadual e federal
 - promover a política urbana ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.



A reforma urbana e a função social da propriedade

Propriedade

“é um direito real amplo e complexo, sobre coisa própria, que pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites da lei, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reavê-lo de quem, injustamente, o detenha ou possua”



A reforma urbana e a função social da propriedade

Breve histórico:

- ➡ sociedade primitiva: caráter coletivo, subsistência
- ➡ direito romano: caráter individual; absoluto e perpétuo
- ➡ direito canônico: território é dádiva de deus, é de todos, direito natural
- ➡ código napoleônico: retoma o caráter individual; perpétuo e absoluto
- ➡ doutrinas socialistas: retomam o caráter coletivo da propriedade



A reforma urbana e a função social da propriedade

➡ **séc. xx:** todo o ordenamento jurídico do mundo contemporâneo adota os pressupostos de que há limites ao uso individual da propriedade, incorporando sua função social.

➡ **Brasil:**

- constituição federal de 1988:
 - artigo 5º, inciso xxiii: “a propriedade atenderá a sua função social”
 - artigo 170, inciso iii: “a ordem econômica.....observados os
- seguintes princípios: iii- função social da propriedade”



A reforma urbana e a função social da propriedade

- ➡ artigo 1228 do novo código civil brasileiro (nos seus parágrafos)
- ➡ §1º o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”
- ➡ §2º são defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem”.
- ➡ §3º o proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente”



A reforma urbana e a função social da propriedade

- ➡ §4º o proprietário também poder ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante”
- ➡ a utilização e exploração da propriedade privada deve, pois respeitar o interesse público, coletivo, social e, também, a coexistência com outras propriedades .

Os instrumentos do Estatuto da Cidade

- ➡ a aplicação dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade somente podem ser aplicados com a existência do plano diretor municipal a ser construído com ampla participação da comunidade.

- ➡ instrumentos de indução do desenvolvimento urbano
 - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art.5º e 6º)
 - iptu progressivo no tempo (art. 7º)
 - desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º)
 - consórcio imobiliário (art. 46) (**aplicados sobre a propriedade urbana que esteja vazia ou subutilizada - o pd define os critérios e áreas prioritárias**)



O Plano Diretor Municipal

➡ o plano diretor como elemento inicial da política municipal de desenvolvimento urbano

➡ **aspectos sociais:**

- garantir a democratização do acesso à terra urbana.
- preservar os direitos coletivos e o interesse da cidade sobre os particulares.

➡ **aspectos econômicos:**

- base para definir uma política tributária mais justa.
- racionalizar os recursos municipais a serem aplicados em infra-estrutura.

➡ **aspectos ambientais:**

- garantir a preservação de áreas verdes, objetivando a melhor qualidade de vida.
- proporcionar o desenvolvimento urbano evitando os conflitos ambientais causados pelos diferentes usos.



GESTÃO URBANA

- política de planejamento territorial entendido como o conjunto de objetivos e diretrizes, explicitados em instrumentos legais capaz de ordenar, disciplinar e orientar o uso, ocupação e a produção do espaço de forma a garantir melhor equilíbrio entre os locais necessários ao desenvolvimento das atividades econômicas e de uso privado, e os públicos voltados para atividades coletivas.
- o planejamento territorial deve ocorrer de forma continuada, acompanhando o desenvolvimento da própria cidade, assumindo o caráter de pacto entre o poder público e a sociedade civil.



GESTÃO URBANA

- ➡ não cabem os planos diretores "*caixa preta*" desenvolvidos por técnicos e políticos, dissociados até mesmo da realidade física da cidade, nem os planos diretores idealizados como um grande tratado de intenções e metas utópicas para as diferentes políticas públicas.

- ➡ necessário construir um conjunto de instrumentos legais:
 - plano diretor
 - lei de uso e ocupação do solo
 - código de obras
 - código de posturas



GESTÃO URBANA

► planejamento territorial eficaz deve estar pautada em quatro pontos:

- garantia de entendimento, pelo poder público municipal, da necessidade de ações de planejamento territorial;
- garantia da participação popular na elaboração e execução dos diferentes dispositivos legais criados;
- elaboração de instrumentos legais e urbanísticos, claros, condizentes com a realidade do município e de conhecimento da sociedade;
- reorganização da estrutura administrativa municipal, dando condições para a aplicação efetiva de tais instrumentos.



GESTÃO URBANA

- ➡ necessário estruturar as administrações com unidade administrativa que agregue todas as informações setoriais, que as compreenda do ponto de vista da dinâmica da cidade e que desencadeie ações de forma integrada e planejada entre os diferentes setores da administração.



Este é o conceito de planejamento territorial ou de política de desenvolvimento urbano.

- ➡ o planejamento territorial também é importante para a definição de uma política tributária mais justa socialmente, através da definição de instrumentos como impostos e taxas em função da forma e das características de ocupação do território.
- ➡ uma política tributária justa e voltada para o benefício da coletividade, integrada com o planejamento territorial conduz à racionalidade da aplicação dos recursos públicos .



A política de saneamento ambiental

- ➡ compreende-se como saneamento ambiental o grupo de ações que objetivam garantir um território salubre, ou seja, em condições de vida saudável para os seres humanos.



A política de saneamento ambiental

- ➡ A política de saneamento ambiental é composta por:
 - abastecimento de água;
 - recolhimento, afastamento e tratamento dos efluentes domésticos ou provenientes de outras atividades;
 - a coleta, tratamento e disposição final adequada dos resíduos sólidos (lixo) tanto domésticos como de outras atividades;
 - limpeza urbana e controle ambiental de vetores;
 - drenagem das águas pluviais.



A política de saneamento ambiental

- ➡ A Constituição de 1988 coloca o saneamento como serviço público e de caráter local e assim, de responsabilidade do governo municipal. podendo a sua gestão ser direta ou através da concessão a outras empresas públicas ou mesmo privadas.



O novo marco legal do saneamento

- ➡ lei federal nº. 11.445 de 05 de janeiro de 2007, que define a nova política nacional para o saneamento .



O novo marco legal do saneamento



os princípios fundamentais do saneamento ambiental são:

- a universalização do acesso;
- a integralidade dos diversos serviços de saneamento básico;
- o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais;
- a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras;
- a eficiência e sustentabilidade econômica;
- a utilização de tecnologias apropriadas;
- a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- o controle social;
- a segurança, qualidade e regularidade;
- a integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.



O novo marco legal do saneamento

- ➡ são objetivos da política nacional de saneamento básico, entre outros :
- contribuir para a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;
 - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;
 - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais;
 - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;
 - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;
 - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;



O novo marco legal do saneamento

- ➡ quanto a titularidade dos serviços a legislação define que qualquer ente federado pode ser o titular dos serviços públicos de saneamento e que os mesmos poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da constituição federal e da lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.
- ➡ necessidade de construção do plano de saneamento ambiental
- ➡ o plano de saneamento, que poderá ser específico para cada serviço.
 - deverá ser estruturado de forma a contemplar o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida;
 - apontar os objetivos e metas de curto, médio e longo prazo;
 - ações para emergências e contingências.



O novo marco legal do saneamento

- ➡ do ponto de vista da gestão a sustentabilidade econômico-financeira deve ser assegurada pela remuneração dos serviços de saneamento, preferencialmente na forma de tarifas, taxas ou outros preços públicos.
- ➡ sistema nacional de informações em saneamento básico - sinisa, com os objetivos de coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.



HABITAÇÃO

- ➡ a política habitacional é aquela que vai propiciar as condições adequadas de moradia no território, garantindo não somente o acesso à terra urbana, mas sim à moradia digna e integrada aos demais equipamentos urbanos, em especial aos de trabalho, educação, saúde, cultura, transporte e lazer.
- ➡ segundo o censo 2000, em quase 100% das cidades com mais de quinhentos mil habitantes existem assentamentos irregulares, com moradias subnormais. fato também presente, em escala menor nas pequenas e médias cidades brasileiras.



HABITAÇÃO

- ➡ o diagnóstico do setor habitacional no Brasil aponta a necessidade quantitativa corresponde a 7,2 milhões de novas moradias, das quais 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais.
- ➡ em 2000, 88,2 % do déficit habitacional urbano do país correspondiam a famílias com renda de até cinco salários mínimos. ao mesmo tempo observa-se certa retração nas faixas acima de 5 salários mínimos, cujo déficit correspondia a 15,7% do total em 1991 e em 2000 passa para 11,8%.



HABITAÇÃO

- ▶ a grande dificuldade da política nacional de habitação esta na complexidade e heterogeneidade da rede urbana brasileira (72,96% dos municípios tem população inferior a 20.000 habitantes, totalizando 20% da população brasileira).
 - nesse universo que estão os menores índices de desenvolvimento econômico-social (idh);
 - as maiores dificuldades de gestão;
 - acúmulo contínuo de carências sociais.
- ▶ na outra ponta estão as grandes cidades, regiões metropolitanas, que concentram aproximadamente 40% da população brasileira (aproximadamente 68 milhões de pessoas) e as maiores carências e precariedades habitacionais.



HABITAÇÃO



quanto ao financiamento do setor devemos observar:

- a aplicação dos recursos do FGTS tem sido determinada pela demanda e não pela distribuição orçamentária de acordo com o perfil do déficit, aplicando 79% dos recursos no atendimento à população com renda acima dos 5 salários mínimos;
- o principal programa implementado com recursos do fgts é o da carta de crédito individual, com forte concentração na aquisição de imóvel usado (com relação ao valor global contratado) e no financiamento de material de construção (em número de contratos) e ainda com o agravante da pulverização de tais ações;
- o mercado imobiliário brasileiro não tem conseguido ampliar a oferta de moradia mesmo para os segmentos de renda média;
- o poder público tem tido uma baixa capacidade de investimento (recursos subsidiados) em habitação popular, o que dificulta o acesso da população de baixa renda ao crédito habitacional.



TRANSPORTE

- ▶ o transporte urbano, nas últimas décadas, em diversas cidades brasileiras tem piorado em qualidade.
 - falta de uma rede, que de forma integrada atenda aos diferentes fluxos de deslocamento
 - falta de racionalização e adequação dos diferentes tipos de transporte.

- ▶ a razão tem origem no processo de urbanização típico das cidades brasileiras
 - crescimento periférico com criação de novos centros comerciais e esvaziamento do centro original
 - desenvolvimento urbano associado à especulação fundiária não controlada.



TRANSPORTE

- ➡ o modelo de mobilidade adotado nas grandes cidades favorece o uso do veículo particular, reforçando o crescimento horizontal e a fragmentação do espaço devido à flexibilidade dos deslocamentos automobilísticos.
- ➡ a política de transporte urbano deve ser concebida de forma integrada com o conceito de desenvolvimento urbano, incorporando os princípios de sustentabilidade e com o seu planejamento e controle submetido aos interesses coletivos.



TRANSPORTE

- ▶ a mobilidade urbana sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais; socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. ou seja: baseado nas pessoas e não nos veículos.



DESAFIOS

- ➡ a efetivação da reforma urbana no brasil
 - ações urgentes que levem efetivamente os municípios a assumirem o seu papel de condutores da reforma urbana.
- ➡ para os estados, distrito federal e união o mais urgente é alcançar a integração, ou a unificação de competências, de quem lida com a questão do desenvolvimento urbano e de todas as suas políticas relacionadas, em especial nas regiões metropolitanas onde os problemas se agravam.



DESAFIOS



obstáculos à reforma urbana:

- caráter político - resistências de setores da sociedade que sempre foram os condutores do desenvolvimento urbano, que sempre lucraram com o modelo de urbanização.
- de ordem cultural, de comportamento ou mentalidade representado antagonicamente pelo senso comum de que os problemas existem por falta de “planejamento” e de outro lado pela posição de boicote a qualquer tentativa de se regular o crescimento urbano
- os econômicos - escassez de recursos para que certos objetivos possam ser alcançados
- dificuldades gerenciais e técnicas - escassez de quadros técnicos preparados nas prefeituras, inexistência ou defasagem de cadastros; ineficiência burocrática.
- sociopolíticos - impactos da presença e expansão do tráfico de drogas de varejo, particularmente a formação de enclaves territoriais controlados por grupos de criminosos.



DESAFIOS

- ➡ a reforma urbana não é capaz de eliminar inteiramente a segregação e erradicar completamente a pobreza urbana.
- ➡ a exploração de classe não desaparecerá sem que se supere o próprio modelo de produção capitalista. tarefa que continua na ordem do dia
- ➡ a democratização da gestão da cidade demanda uma eliminação da separação estrutural entre dirigentes e dirigidos, demanda uma verdadeira autogestão, o que depreende uma ruptura radical com o modelo político existente.

