

Reordenamento territorial, ferramenta para aplicar o Plano Diretor e atender o Estatuto da Cidade

Cleice Edinara Hübner ¹
Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira ²

UFSC - Cadastro Técnico Multifinalitário
88040-900 Florianópolis SC

¹ hcleice@hotmail.com

² chicoliver@yahoo.com.br

Resumo: No Brasil as ações de planejamento urbano não conseguem acompanhar o acelerado crescimento das cidades, o que resulta em espaços urbanos caóticos e insalubres. Atualmente o maior desafio no Brasil é reorganizar áreas com inadequada subdivisão de propriedades e infraestrutura, sendo que nem o Poder Público nem os proprietários individualmente têm o recurso para isso. O Estatuto da Cidade, surge neste contexto para organizar o espaço urbano, o que implica obrigatoriamente no cenário brasileiro, reordenar as áreas já ocupadas. O reordenamento territorial é um aliado na aplicação do Plano Diretor e conseqüentemente no atendimento ao Estatuto, é um método eficaz para solucionar os problemas decorrentes da inexistência de uma política urbana efetiva, assim como uma estratégia a ser considerada para a otimização e alocação de recursos. O Estatuto não definiu os métodos de reordenamento, contudo criou instrumentos que facilitarão a introdução deste método em todo o território nacional.

Palavras chaves: Reordenamento territorial, Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

Abstrac: In Brazil the actions of urban planning do not to follow the accelerated growth of the cities, what results in chaotic and unhealthy urban spaces. Currently the major challenge in Brazil is to reorganize areas with inadequate subdivision of properties and infrastructure, and nor the government neither the proprietors individually have the resource for that. The "Estatuto da Cidade", appears in this context to organize the urban space, what it means obligatorily in the Brazilian scene, to reorder the areas already occupied. The territorial reorder is an allied in the application of the Master Plan and in accordance with the Estatuto, is an efficient method to solve the problems decurrent of the not existance of one effective urban politics, as well as a strategy to be considered for an optmization and allocation of resources. The Estatuto had not defined the reorder methods, however created instruments that will facilitate the introduction of this method in all the national territory.

Keywords: Territorial Reorder, Estatuto da Cidade and Master Plan.

1 Introdução

Historicamente o reordenamento territorial é utilizado em países da Europa e da Ásia, principalmente na execução de planos de desenvolvimento urbano face à rápida urbanização. O reordenamento territorial consiste basicamente em um método de parcerias entre o Poder Público e o privado que tem o propósito de otimizar e de qualificar o uso do solo, através da correção de problemas de infra-estrutura, sem fazer uso de desapropriação.

O reordenamento territorial tem como principais características a participação comunitária, a aplicação imparcial e a repartição justa dos benefícios. O reordenamento redistribui os terrenos urbanos ou rurais, de acordo com o uso planejado do solo, levando em consideração posição, área, ambiente, uso e valor anterior dos respectivos terrenos. Os custos e os benefícios da implantação da infra-estrutura urbana e comunitária são repartidos igualmente entre os proprietários. A contribuição de uma pequena porção do

terreno por parte do proprietário (entre 25 e 30%) é retribuída com o incremento do valor unitário das propriedades, devido à potencialização do uso dos novos terrenos regularizados e equipados de infraestrutura. De acordo com Borin e Philips (2006) o sucesso da execução de um reordenamento está condicionado a satisfação de todos os envolvidos no processo, proprietários e governo.

A aplicação do reordenamento territorial resulta em vantagens para os proprietários de terras, como melhorias no meio ambiente urbano, valorização da propriedade e manutenção e/ou definição dos títulos da terra. E para o governo, com o desenvolvimento de infra-estrutura urbana e comunitária, a redução do investimento público, a determinação da titulação das terras e conseqüentemente o aumento na arrecadação de taxas e impostos (Rego Neto, 2006).

No Brasil as ações de planejamento urbano quando existentes não conseguem acompanhar o acelerado crescimento das cidades, o que resulta em espaços urbanos caóticos e insalubres. O Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei Federal 10.257 de 2001, surge neste contexto como uma nova legislação capaz de organizar o espaço urbano, planejando-o para uma adequada ocupação social, o que implica obrigatoriamente no cenário brasileiro, reordenar as áreas já ocupadas. Apesar do Estatuto da Cidade não contemplar claramente os métodos de reordenamento, traz novos instrumentos que facilitarão a introdução deste método em todo o território nacional.

2 Estatuto da Cidade e o Plano Diretor

A aprovação da Lei Federal 10.257/2001 é considerada um grande passo para a reforma urbana brasileira, pois foi concebida para dar suporte jurídico às intervenções de planejamento, que visam solucionar graves problemas sociais e ambientais nos espaços urbanos brasileiros. O Estatuto surge com a proposta de derrubar a barreira que dificulta ou impede a organização da cidade, ao definir que a terra e a cidade têm de cumprir a sua função social. Isto porque, o processo de urbanização que o País sofreu desde o período desenvolvimentista dos anos 50 resultou numa interação perversa de processos sócio-econômicos, que dividiu as cidades brasileiras em parte rica e parte pobre e causou muitos problemas urbanos.

O Estatuto da Cidade além de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, delegou aos municípios a função de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, através do Plano Diretor, ou seja, o município é responsável por determinar as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social. O Plano Diretor é o projeto base para aplicação, pelo município, da Lei 10.257/2001, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Segundo Fernandes (2006) o Plano Diretor é a lei municipal que, ao anunciar um projeto de ordenamento e desenvolvimento territorial para o município assegura a função social da propriedade, as condições de gestão do solo e de recursos naturais, e a qualidade política dos processos de planejamento e gestão municipal. Nesta perspectiva, conforme Brasil (2001), o Plano Diretor deixa de ser um mero instrumento de controle do uso do solo para se tornar um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

Portanto, os municípios são responsáveis pelo ordenamento e reordenamento territorial de modo a garantir uma cidade equitativa no que diz respeito a condições de moradia, trabalho, transporte, saúde, mobilidade e equipamentos urbanos. Para isso, o gestor municipal necessita de um Plano Diretor que expresse a realidade ocupacional do espaço urbano, possibilitando uma identificação preliminar das reais demandas e deficiências urbanas, assim como permitindo detectar as necessidades comunitárias.

A intensa urbanização das cidades ocasionou o rápido crescimento das áreas periféricas, áreas rurais que devido à pressão do crescimento urbano se tornaram áreas de expansão urbana. Nestas áreas geralmente se implantam loteamentos clandestinos ocupados por população de baixa renda, com lotes de tamanhos inferiores aos permitidos por lei, sem acesso às vias públicas, com infra-estrutura precária ou inexistente. Neste contexto, os projetos de reordenamento de terras urbanas surgem da necessidade do Poder Público de corrigir os distúrbios causados pelo crescimento caótico das áreas urbanas, de acompanhar e de ordenar o crescimento urbano, principalmente nas áreas periféricas dos municípios. Sob estas condições, o Plano Diretor é um plano preparatório para o desenvolvimento local e para a futura implantação de um reordenamento territorial.

3 Ordenamento Territorial, Reordenamento Territorial, Reparcimento do Solo e Reajustamento de Terras

O termo Ordenamento Territorial se refere à urbanização e planejamento de uma área ainda não edificada, já o termo Reordenamento Territorial é empregado quando é realizada a reorganização de uma área já ocupada, gerando uma nova ordem. Ambos tem como objetivo a racionalização dos recursos públicos e privados e a distribuição dos equipamentos de uso coletivo, através da coordenação e orientação dos diferentes tipos de planejamento setorial e dos investimentos governamentais (Brandt, 2005).

O termo Reparcimento do Solo é usado para um conjunto de técnicas participativas, utilizada de forma intensa em alguns países, com o principal objetivo de corrigir problemas de infra-estrutura de forma integrada, e em programas de planejamento e desenvolvimento urbano com o propósito da otimização e da qualificação do uso do solo (Rego Neto, 2003).

O Reajustamento de Terras é um termo aplicado a um sistema de reforma territorial urbano ou rural que tem como objetivo reorganizar áreas não planejadas, respeitando as condições impostas pelo planejamento municipal, e atendendo os interesses dos proprietários das terras e do governo (Yomralioglu et. al, 1996 apud Borin e Philips, 2006).

Apesar da diversidade de termos, em geral todos estão apoiados no preceito de que o método é um instrumento participativo de planejamento municipal, que pode ser utilizado para a reorganização e reconstrução de áreas já ocupadas ou simplesmente para urbanização e desenvolvimento de novas áreas de expansão urbana. Visa principalmente criar ou implantar infra-estrutura urbana e comunitária, através da divisão, anexação, alteração ou permutação de parcelas de terras, valorizando economicamente a propriedade e potencializando o conforto urbano e ambiental.

O maior desafio de desenvolvimento urbano hoje no Brasil é transformar e reorganizar áreas previamente desenvolvidas com inadequada subdivisão de propriedades e infra-estrutura, sendo que nem o Poder Público nem os proprietários individualmente têm o recurso para isso. Desta forma, o método de reordenamento territorial pode ser um aliado no desenvolvimento da estrutura urbana no mesmo passo do crescimento populacional.

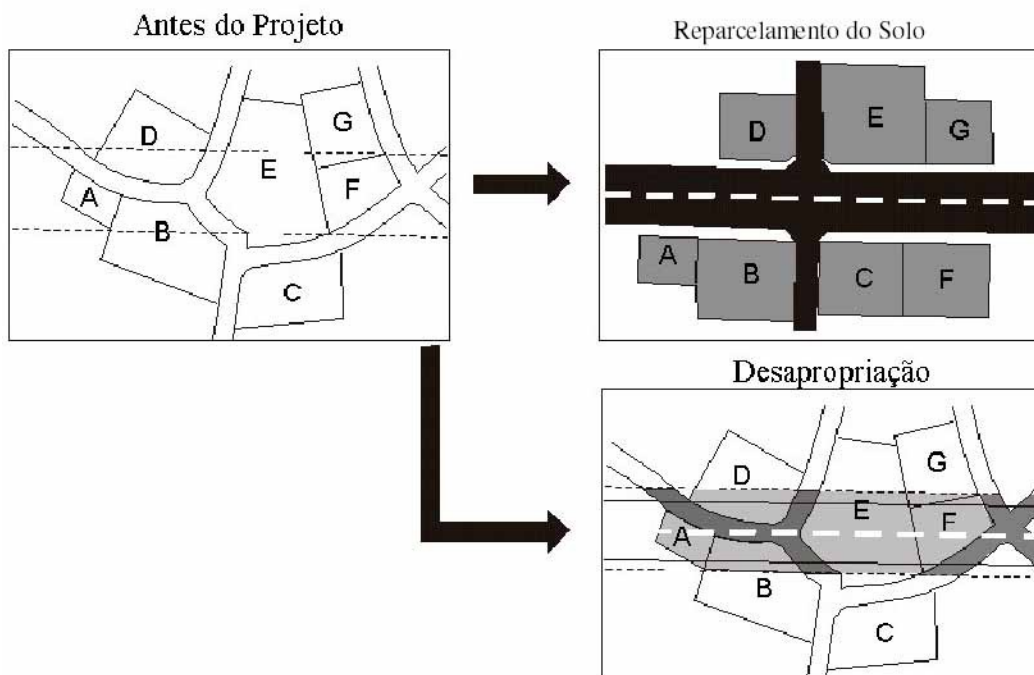
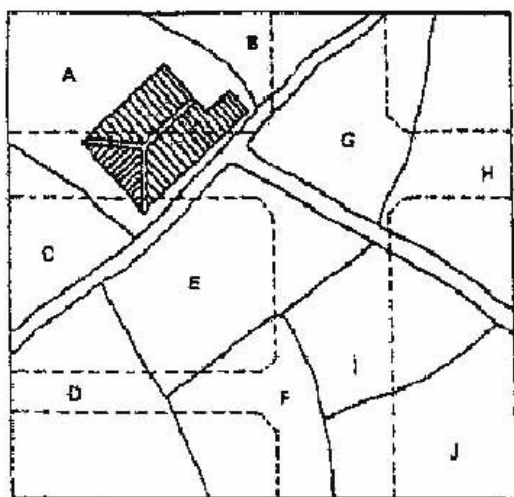


Figura 1 : Resultados do reordenamento do solo, para o dono de imóvel, em comparação com projetos de desapropriação. Fonte: Rego Neto, 2003

Um projeto de reordenamento visa à reurbanização de áreas sem a necessidade de desapropriação ou relocação dos moradores, ou seja, a estrutura social local é mantida, a qualidade de vida da população é melhorada e os títulos de posse garantidos (Figura 01). O financiamento dos custos do projeto é feito pelos moradores e pelo Poder Público. Sendo assim, o reordenamento possui significativas vantagens sociais e econômicas quando comparada com a desapropriação, pois melhora as condições de vida da população, agrega valor a propriedade e é menos oneroso para o governo. O Poder Público se responsabiliza a realizar melhorias ou implantação de infra-estrutura e os moradores se comprometem a ceder parte de seus territórios para as obras (Figura 02). Cada proprietário doa ao Poder Público uma porcentagem do seu terreno para a implantação de infra-estruturas, em geral essa porcentagem não ultrapassa 30% da área total e deve ser mais similar possível entre os proprietários, para que o ônus decorrente da urbanização seja feito de forma justa. O projeto de reordenamento deve prever uma compensação financeira em valor monetário a ser pago sobre a diferença entre o tamanho de área prevista a receber e o tamanho recebido após a execução do projeto. Quando existir a necessidade da construção de equipamentos urbanos, algumas áreas poderão vir a ser desapropriadas.

Antes do Projeto



Reparcelamento do Solo

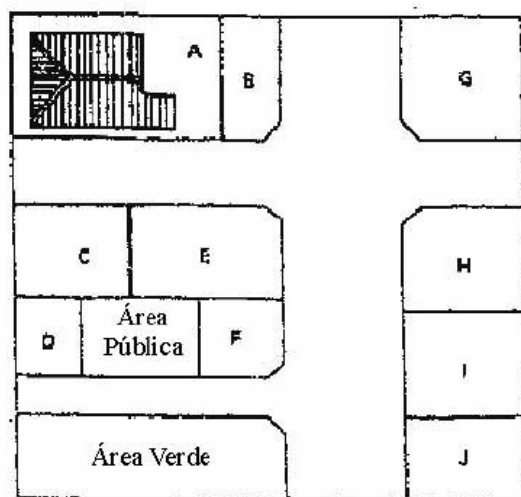
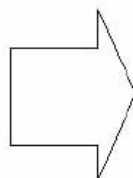


Figura 2 : Principais características do reordenamento do solo urbano

Fonte: Rego Neto, 2003

O reordenamento territorial vem sendo amplamente utilizado em alguns países como tanto nos desenvolvidos como nos em desenvolvimento, mostrando que pode ter um uso geral nas demandas do desenvolvimento urbano face à rápida urbanização. No Brasil os métodos de reordenamento não estão definidos em lei como em outros países, no entanto, o Estatuto da Cidade, criou e provocou a instituição de instrumentos de planejamento, jurídicos e políticos que facilitarão a introdução deste método em todo o território nacional, dentre os instrumentos destaca-se: Plano Diretor; Zoneamento Ambiental; Usucapião Especial, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e Operações Urbanas Consorciadas. Portanto, a eficácia dos planos municipais de ordenação e reordenação do território depende da adoção ou não dos instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade.

4 O Reordenamento Territorial como ferramenta para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

O método de reordenamento territorial permite aplicar instrumentos jurídicos, políticos e de planejamento municipal disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, principalmente no que tange atender o Art. 2º da Lei 10.257/2001, que especifica as seguintes diretrizes apontados aqui como sendo estritamente relacionadas ao reordenamento do espaço urbano:

- ✓ *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 (Art. 2º inciso IV);*
- ✓ *oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (Art. 2º inciso V);*
- ✓ *proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (Art. 2º inciso XII);*
- ✓ *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 (Art. 2º inciso XIV);*
- ✓ *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 (Art. 2º inciso XV).*

4.1 Instrumentos do Planejamento Municipal

Como visto anteriormente o principal instrumento de planejamento municipal é o Plano Diretor. Este deve apresentar um diagnóstico ambiental, social, político, cultural e participativo do município, assim como, estabelecer e indicar as áreas onde se aplicarão os instrumentos do Estatuto da Cidade. Conhecendo a realidade ocupacional do espaço urbano e tendo o apoio da comunidade o gestor municipal terá condições identificar as áreas que necessitam de reordenamento, tais como: áreas carentes de equipamentos urbanos e comunitários; áreas com infra-estrutura precária ou inexistente, como os loteamentos irregulares; áreas que apresentam conflitos ambientais ocasionados pelas distorções do crescimento urbano; e áreas que necessitam de regularização fundiária dos lotes. A legislação federal permite ainda que o poder municipal crie legislações específicas para disciplinar e simplificar o parcelamento, o uso e ocupação do solo, a fim de agilizar todo o processo de regularização fundiária e tornar eficiente a política urbana (Art. 2º inciso XV e Art. 4º inciso III, b).

O Estatuto da Cidade instituiu o Zoneamento Ambiental como um dos instrumentos do planejamento municipal, com o objetivo de delimitar geograficamente áreas territoriais e estabelecer regimes especiais de uso e gozo. Dentro do zoneamento foi criada a ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), que devem estar mapeadas no Plano Diretor, e que tem como objetivo reconhecer como legal a ocupação irregular do solo urbano e de conter a segregação que o zoneamento ambiental gerava. Além de, regularizar juridicamente os lotes nas ZEIS a intervenção deve possibilitar a adequação física destas zonas através da provisão de áreas verdes que visem à proteção dos mananciais, desocupação de áreas de proteção ambiental e da instalação de sistemas de saneamento, visando melhoria da qualidade ambiental e conseqüentemente da qualidade de vida da população residente na área. O que obrigatoriamente envolve reordenar o espaço da ZEIS.

4.2 Instrumentos jurídicos e políticos

O art. 32º da Lei Federal 10.257 de 2001 considera Operação Urbana Consorciada como 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. As operações urbanas consorciadas possuem princípios de ações muito semelhantes ao método de reordenamento territorial e pode servir de base para a criação deste instrumento no Brasil. A divisão dos custos da urbanização entre o setor Público e privado, prevista nas operações públicas consorciadas, é relevante já que em razão da debilidade financeira dos municípios brasileiros as práticas de urbanização e reurbanização não são usuais.

A aplicação dos projetos de reordenamento obrigatoriamente necessita de uma legislação específica para simplificar o processo, que envolve muitas questões complexas, como determinar em que área o projeto pode ser aplicado, a forma de custear o projeto, a taxa máxima de área a ser doada e os prazos máximos para aprovação e execução do projeto. O Estatuto em seu artigo Art. 2º inciso XV permite a elaboração de

leis específicas por parte do gestor municipal, que podem nortear esse processo.

Um das principais inovações imposta pelo artigo 2º inciso XIV do Estatuto da Cidade são os instrumentos jurídicos de Regularização Fundiária, que tem como diretriz norteadora o direito social de moradia, apoiado na regularização da posse e na urbanização de áreas invadidas. A prática deste instrumento deve considerar além da regularização jurídica ou fundiária dos lotes, a urbanização dos assentamentos, visando à ordenação do espaço e a melhoria das condições habitacionais do local, através de várias ações conjuntas. A regularização fundiária tem como instrumentos jurídicos o usucapião especial de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia, ambos admitem a forma coletiva, o que facilita a regulamentação das favelas.

O usucapião é regulamentado pelo Art. 9º do Estatuto, poderá usufruir deste instrumento aquele que possuir como imóvel uma área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O usucapião um método de regularização fundiária muito vantajoso para os municípios, visto que estes não precisarão levantar grandes volumes financeiros para fins de desapropriação.

A concessão de uso especial para fins de moradia foi vetada no Estatuto, mas ainda em 2001 foi regulamentada pela Medida Provisória 2.220, com a intenção de fazer com que as propriedades públicas também cumprissem a sua função social. As condições de usufruto são as mesmas do usucapião especial, no entanto, a propriedade permanecerá em poder da Administração Pública e o ocupante terá apenas o direito de usar o bem. A concessão de uso especial para fins de moradia, associada ao reordenamento territorial, surge como alternativa para corrigir as deficiências e eliminar os problemas decorrentes de uma ocupação irregular, como a ocupação de áreas de proteção ambiental. Desde que não oferecem risco a população o Poder Público se responsabiliza a realizar melhorias ou implantação de infraestrutura nestas áreas e os moradores se comprometem a ceder parte de seus territórios para as obras. Além de receber melhorias na infra-estrutura local, os moradores contam com a regularização jurídica dos terrenos.

Embora necessário, o reordenamento territorial não foi claramente instituído e definido no Estatuto da Cidade, contudo este método atende perfeitamente os preceitos de gestão do uso do solo abordados no Estatuto, principalmente nos processos de regularização fundiária, pois é bastante democrático e prevê a regulamentação física e jurídica dos terrenos.

5 Considerações Finais

Em decorrência da dinâmica de ocupação das cidades brasileiras, muitas vezes os espaços urbanos apresentam deficiências de equipamentos e infra-estrutura, pois as benfeitorias públicas não conseguem acompanhar o acelerado crescimento urbano. A falta de planejamento e controle do Estado nesse processo contribui para o caos urbano, resultando em segregação espacial, impactos ambientais e problemas sociais.

Nesse contexto, surge o Estatuto da Cidade que institui instrumentos inovadores que visam corrigir os desequilíbrios da ordem resultante da urbanização, assim como, busca a eficácia dos serviços públicos, acessibilidade à equipamentos urbanos, saúde, educação, lazer. No entanto, para o cumprimento do Estatuto devem se reordenar os espaços já ocupados. O reordenamento é um método eficaz para solucionar e abrandar os problemas decorrentes da inexistência de uma política urbana efetiva, assim como uma estratégia a ser considerada para a otimização e alocação de recursos. A importância do reordenamento territorial como ferramenta de atendimento ao Estatuto da Cidade é ainda maior, porque este método é aplicado sobre a perspectiva de atender critérios ambientais, político, econômicos, social e urbanístico, sempre levando em consideração as necessidades locais e os anseios da própria população envolvida.

No processo de reordenamento, o Plano Diretor tem relevante importância, pois é através dele que se tem o diagnóstico da realidade ocupacional e a identificação das áreas que necessitam de intervenção. A problemática é que grande parte dos municípios ainda está em processo de adequação dos seus planos diretores ao Estatuto da Cidade, muitos dos planos elaborados têm se limitado a princípios, objetivos e diretrizes gerais, e não na efetiva aplicação

Para as cidades brasileiras alcançarem uma nova ordem urbana, caberá ao gestor municipal em parceria

com a comunidade legislar e intervir, através do reordenamento, nos espaços particulares e de interesse coletivo para distribuir com justiça os benefícios e os ônus do processo de urbanização.

6 Referências Bibliográficas

Borin, J. C. L. Philips, J. *Land Readjustment uma Alternativa para o Planejamento urbano no Brasil*. In: Anais...do Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, 15 a 19 de Outubro 2006. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Brandt, K. S. *O Reordenamento como ferramenta de execução do Plano Diretor*. 2005. Disponível em: <http://www.geodesia.ufsc.br/wiki-ctm>. Acesso em: 01.08.06.

Brasil. *Estatuto da cidade, guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

Fernandes, E. *O Desafio dos Planos Diretores Municipais*. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Org.) *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp.350-352.

Rego Neto, C. B. *A integração de geoindicadores e reparcelamento do solo na gestão ambiental urbana*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, 2003. 231 f.