



GT 03 | Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

“INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: AVANÇOS E LIMITES DA IMPLEMENTAÇÃO MUNICIPAL”

Danielle Andrade Angelo¹
Dânia Brajato²

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF1988) representou um marco para a implementação da política urbana no país a partir de novos princípios e atribuições. Ao determinar, em seu artigo 182, a obrigatoriedade do planejamento urbano — por meio da elaboração do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes —, conferiu aos entes municipais maior autonomia na gestão do uso e ocupação do solo, com vistas à efetivação da função social da propriedade urbana e da cidade. Nesse novo ordenamento jurídico, foram incorporados mecanismos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com caráter sancionatório, posteriormente regulamentados pelo Estatuto da Cidade (EC) – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – junto à criação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e de outros instrumentos redistributivos e regulatórios. Nesse contexto, é fundamental compreender que a função social da propriedade não se limita ao seu uso, mas define os contornos e o próprio conteúdo desse direito. As restrições dele decorrentes não são externas, mas intrínsecas à sua concepção jurídica, o que reforça a importância desse princípio na aplicação dos instrumentos urbanísticos (DENALDI *et al.*, 2017).

A política urbana no Brasil foi marcada, até a década de 1980, por um planejamento centralizado e tecnocrático, com pouca autonomia municipal na gestão territorial. A CF1988 e o EC romperam com esse modelo: fortaleceram as competências locais; instituíram a gestão democrática das cidades, e reforçaram a importância dos Planos Diretores, impulsionando sua elaboração e revisão pelos municípios (DENALDI *et al.*, 2017; ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011). Segundo estudo de Santos Junior e Montandon (2011), em 2009, 87% dos 1.644 municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes declararam possuir

¹ Mestranda em Ciência Política, USP, danielle.angelo@usp.br

² Pós-doutoranda pelo INCT - Produção da Casa e da Cidade (FAUUSP), dania.brajato@gmail.com.



Plano Diretor. O estudo também apontou a incorporação dos instrumentos urbanísticos nos novos planos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (81%), o PEUC e sucedâneos (87%) e a OODC (71%). Contudo, apesar de previstos em lei, muitos instrumentos urbanísticos não são efetivamente aplicados devido à ausência de regulamentação complementar, resistência de setores econômicos e limitações técnicas locais (DENALDI *et al.*, 2017). Quando implementados, o processo é complexo e pode tanto promover a democratização do acesso à terra, na direção dos princípios e objetivos da Reforma Urbana, quanto ser capturado por interesses do mercado imobiliário, reforçando dinâmicas especulativas (SOUZA *et al.*, 2020). Diante desse cenário, a presente pesquisa busca analisar a implementação dos instrumentos urbanísticos PEUC e sucedâneos, a OODC e as ZEIS de vazio, em um conjunto de 55 municípios. O estudo foi desenvolvido ao longo de seis meses no âmbito do INCT – Produção da Casa e da Cidade, na linha de pesquisa sobre a implementação de instrumentos urbanísticos e ambientais, e busca contribuir para a compreensão dos desafios enfrentados pelos municípios na efetivação desses instrumentos, com foco em sua regulação, na direção da promoção de uma política urbana mais justa e democrática.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

2.1 Metodologia

A metodologia adotada foi dividida em três etapas. A primeira consistiu em uma revisão bibliográfica da produção acadêmica sobre os instrumentos urbanísticos, que abordou a influência da CF1988 e do EC na estruturação da política urbana brasileira, além de estudos de caso sobre a efetividade dos instrumentos. Na segunda etapa, foi realizado um mapeamento sistemático dos instrumentos urbanísticos nos 55 municípios, por meio da construção de uma base de dados em planilha eletrônica, na qual foram compiladas informações extraídas de legislações municipais, incluindo Planos Diretores, leis de Uso e Ocupação do Solo e normas complementares. Por fim, a terceira etapa envolveu um estudo sobre o estado da arte sobre o tema, conduzido por meio de uma pesquisa bibliográfica na base de dados *SCOPUS*. Foram mapeados e selecionados os trabalhos de maior relevância, que possibilitaram a identificação das abordagens teóricas e empíricas mais recentes sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos no Brasil. Para a definição do recorte territorial a ser adotado pelo estudo, foram considerados: (i) os 25 municípios com lei específica sobre o PEUC e/ou IPTU progressivo no tempo, identificados pela pesquisa nacional no âmbito do



Projeto Pensando o Direito (DENALDI *et al.*, 2015); (ii) os municípios que são objeto de estudo das demais linhas de pesquisa do INCT – Produção da Casa e da Cidade; além (iii) das capitais não incluídas nos recortes anteriores, pela sua relevância. O conjunto de 55 municípios possibilitou uma análise comparativa entre diferentes contextos urbanos, facilitando a identificação de padrões e desafios na aplicação dos instrumentos.

2.2 Resultados Gerais

Com base na análise da legislação dos 55 municípios, e no estado da arte sobre o tema, serão apresentados os resultados gerais da pesquisa. No caso do PEUC e sucedâneos, poucos municípios aprovaram lei específica, exigência legal para sua implementação, o que indica que o quadro já evidenciado pela pesquisa nacional se mantém praticamente inalterado, com algumas exceções. Em relação às ZEIS, a análise da amostra revela disparidades significativas tanto no grau de detalhamento normativo quanto na efetividade da aplicação do instrumento (CALDAS, 2009; YAMAGUTI; DENALDI, 2023). Embora uma parcela dos municípios possua previsão formal de ZEIS em seus Planos Diretores ou legislação urbanística complementar, observa-se que, em muitos casos, essa previsão se dá de forma genérica, sem critérios técnicos claros para definição, delimitação e aplicação das ZEIS, como em Boa Vista (RR) e Canaã dos Carajás (PA). Entre os municípios que incorporaram as ZEIS – ou as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) – em seus planos diretores, apenas uma minoria apresenta tipologias diferenciadas do instrumento, como ZEIS de vazios ou ZEIS ocupadas por assentamentos precários, como é o caso de Betim (MG). Além disso, poucos municípios vinculam as ZEIS a outros instrumentos urbanísticos, como o PEUC e sucedâneos, a regularização fundiária ou a assistência técnica para habitação de interesse social, o que compromete sua capacidade de induzir transformações estruturantes no território. Quanto à OODC, as formas jurídicas de regulamentação variam entre planos diretores, leis complementares, decretos e, em alguns casos, código de obras/código de urbanismo e edificações. Ainda, muitos municípios instituíram fundos municipais para gerir os recursos provenientes da outorga onerosa, como fundos de desenvolvimento urbano ou de aquisição de áreas, embora nem todos apresentem informações claras sobre a forma de gestão e a destinação desses recursos. Observa-se que a regulação da outorga onerosa não se restringe a grandes centros urbanos ou capitais, estando presente também em municípios de médio porte, com população inferior a 100 mil habitantes, como em Lagoa Santa (MG). Em diversas localidades, a utilização desse instrumento é direcionada a zonas ou macrozonas específicas, demonstrando seu uso



estratégico e pontual, como em Bauru (SP). Nota-se ainda que boa parte da regulação é recente, seja por ter sido elaborada ou revisada, sobretudo após 2018, como em Araguaína (TO) e Campo Grande (MS), ao passo que outros municípios se encontram em processo de revisão ou reformulação do Plano Diretor, indicando uma tendência de atualização normativa.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados gerais da pesquisa evidenciam que, embora os instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade estejam previstos nos Planos Diretores dos municípios analisados, sua efetiva regulamentação e aplicação, especialmente na direção dos princípios e objetivos da Reforma Urbana, ainda enfrentam diversos entraves e desafios. Tais resultados também reforçam a ideia de que a mera existência formal de instrumentos urbanísticos é insuficiente. A construção de uma política urbana mais justa e democrática exige articulação entre marcos normativos, capacidade técnica local, respaldo jurídico e integração com políticas estruturantes. Assim, o planejamento urbano não pode se limitar à criação de instrumentos legais, mas deve estar inserido em estratégias de transformação territorial mais amplas, sustentáveis e inclusivas.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao INCT - Produção da Casa e da Cidade pelo apoio à pesquisa exploratória de seis meses, desenvolvida no âmbito do Eixo 2 – Produção Estatal da Moradia, Planejamento Urbano e Meio Ambiente: condicionantes, políticas e programas, especificamente na Linha 2.3 – Implementação de instrumentos urbanísticos e ambientais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

CALDAS, N. M. P. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo). FAUUSP, São Paulo, 2009.



DENALDI, R.; BRAJATO, D.; SOUZA, C. V. C.; FROTA, H. B. A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 9, 172-186, 2017.

DENALDI, R. *et al.* **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação.** Projeto Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Chamada Pública IPEA/PNPD nº 132/2013.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 7, n. 13, p. 123-158, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011.

SOUZA, C. V. C. de; KLINK, J.; DENALDI, R. Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e a (re) produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). **EURE** (Santiago), v. 46, n. 137, p. 203-223, 2020.

YAMAGUTI, R.; DENALDI, R. O papel das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 307–335, 2023.