

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Arquitetura  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

Tese de Doutorado

**REPARCELAMENTO:  
Reflexões teóricas e instrumentais acerca de seu ingresso  
na política urbana brasileira.**

*Orlando Pinto Ribeiro*

Porto Alegre – RS

2021

## CIP – Catalogação na Publicação

Ribeiro, Orlando Pinto  
REPARCELAMENTO: Reflexões teóricas e instrumentais  
acerca de seu ingresso na política urbana brasileira.  
/ Orlando Pinto Ribeiro. -- 2021.  
465 f.  
Orientadora: Luciana Inês Gomes Miron.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de  
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto  
Alegre, BR-RS, 2021.

1. REPARCELAMENTO. 2. RECONFIGURAÇÃO FUNDIÁRIA. 3.  
INTERVENÇÃO URBANÍSTICA. 4. INSTRUMENTO URBANÍSTICO.  
5. GESTÃO TERRITORIAL URBANA. I. Miron, Luciana Inês  
Gomes, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

*Orlando Pinto Ribeiro*

**REPARCELAMENTO:  
Reflexões teóricas e instrumentais acerca de seu ingresso  
na política urbana brasileira.**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Linha de Pesquisa: Planejamento e Espaço Urbano e Regional

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Inês Gomes Miron

Porto Alegre, 2021



*Orlando Pinto Ribeiro*

**REPARCELAMENTO:  
Reflexões teóricas e instrumentais acerca de seu ingresso  
na política urbana brasileira.**

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Inês Gomes Miron

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr.<sup>a</sup> Gislene de Fátima Pereira**  
Universidade Federal do Paraná (UFPR)  
(Examinadora Externa da UFRGS)

---

**Prof. Dr.<sup>a</sup> Eugenia Aumond Kuhn**  
Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS  
(Examinadora Externa ao PROPUR/UFRGS)

---

**Prof. Dr.<sup>a</sup> Heleniza Ávila Campos**  
Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da UFRGS  
(Examinadora Interna do PROPUR/UFRGS)

Porto Alegre – RS

2021



*“Quando o Território não é definido pelos bons,  
os maus fazem ‘justa’ a vitória da injustiça.”*

*José de Paiva Netto, 1995.*

*Para Jader e Suzana.  
Para Alessandra, Carmina e Arthur.*



## Agradecimentos

Me enquadro naquele grupo de pessoas que entende que “nesta vida, nada se consegue sozinho”. Portanto, resta-nos apenas a gratidão por aqueles (instituições e pessoas) que foram determinantes para a realização de nossas conquistas.

Agradeço ao Ministério da Educação brasileiro por ter me oportunizado cursar todas as etapas acadêmicas de nível superior – [1] Graduação no Curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal do Paraná (UFPR), [2] Mestrado no Programa de Pesquisa e Pós Graduação em Arquitetura (PROPAR) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e agora o [3] Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR), também na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – de forma gratuita, em instituições públicas altamente qualificadas.

Agradeço a todos os docentes do Departamento Acadêmico de Arquitetura e Urbanismo (DEAAU) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), onde atualmente exerço o magistério superior, por me permitirem cursar o doutorado; afastado das atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão; pelo período de 4 (quatro) anos consecutivos.

Agradeço às instituições de ensino superior privadas onde tive a oportunidade de exercer atividades acadêmicas e administrativas como: [1] o Centro Universitário Positivo (UnicenP), atual Universidade Positivo (UP), onde exerci as funções de professor e coordenador do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo; e [2] a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) onde exerci a função de professor no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Por fim, agradeço algumas pessoas que foram fundamentais em minha trajetória até aqui. À todos meus familiares, sempre muito presentes, em especial meus pais, Jáder e Suzana. À minha esposa Alessandra, pela companhia, cumplicidade e amor nestes 29 anos de vida conjugal. Aos meus filhos Arthur e Carmina pelo suporte emocional e incentivo constante. Ao grande arquiteto, professor e amigo Carlos Eduardo Urrutigaray Botelho (*in memoriam*) por ter me convidado para ingressar no mundo acadêmico. Ao querido arquiteto e professor Elvan Silva (*in memoriam*) por me orientar durante o período de mestrado no PROPAR/UFRGS. À professora Gislene de Fátima Pereira, por me proporcionar o ingresso no apaixonante universo dos Grandes Projetos Urbanos e pelas precisas contribuições dadas na banca final do doutorado. Ao arquiteto e professor Romulo Krafta por me aceitar como seu orientando no processo seletivo de ingresso no PRUPUR/UFRGS e me orientar pelos 2 (dois) primeiros anos no programa. Aos professores do PROPUR/UFRGS: César Bastos de Mattos Vieira, Clarice Maraschin, Daniela Marzola Fialho, Inês Martina Lersch, João Farias Rovati, pelos vibrantes e enriquecedores encontros, dentro e fora das salas de aula. Às professoras Heleniza Ávila Campos, Eugenia Aumond Kuhn e Lívia Teresinha Salomão Piccinini por me avaliarem e orientarem nos processos de qualificação da pesquisa e banca final. Às professoras Carmina Monteiro Ribeiro e Fernanda Lopes pela revisão textual da tese. Ao arquiteto e amigo Gustavo Canhizares Pinto, pelo suporte na vida profissional durante todo o período que estive envolvido nas atividades do doutorado. À professora Luciana Inês Gomes Miron, pela disponibilidade, gentileza, comprometimento e atenção dedicada em todas as etapas do processo de orientação desta pesquisa.

A todos serei eternamente grato. Sem a ajuda de todos vocês não conseguiria chegar até aqui. Meu muito obrigado!

## Resumo

O objetivo principal desta investigação foi analisar, a partir de experiências nacionais (isoladas) e internacionais, a possível aplicação do instrumento urbanístico de Reparcelamento pelo planejamento urbano em municípios brasileiros, bem como seus potenciais riscos e benefícios. A presente pesquisa defende a tese de que: o Brasil necessita de instrumentos urbanísticos que regulem e operacionalizem o Reparcelamento. Contudo, para que os eventuais riscos sejam minimizados e os potenciais benefícios do Reparcelamento sejam alcançados, tais instrumentos devem garantir a Função Social da Propriedade e, particularmente, a Inclusão Social. No Brasil, há carência de instrumento jurídico-urbanístico que auxilie no processo de reconfiguração da estrutura fundiária do solo urbano. Essa carência agrava os processos de espraiamento, fragmentação e obsolescência das áreas urbanas e representa um obstáculo à execução de intervenções urbanísticas: de recuperação de áreas degradadas, de adensamento de áreas subutilizadas, de regularização de assentamentos informais, de relocação populacional motivada por desastres naturais e antrópicos, entre outras. Para suprir essa carência, desde 2013 está tramitando no Congresso Nacional Brasileiro um conjunto de Projetos de Lei que objetivam incorporar o Reparcelamento; conhecido internacionalmente como Land Readjustment. Os esforços legislativos têm se concentrado em alterações da legislação federal vigente, incorporando o instrumento em leis e decretos pré-existentes. Paralelamente, desde 1996, alguns municípios brasileiros (Belo Horizonte/MG, São Borja/RS, Taquari/RS, Linhares/ES, São Paulo/SP e Curitiba/PR) vêm incorporando o Reparcelamento, ora no rol dos instrumentos de política urbana em seus Planos Diretores municipais, ora em suas legislações municipais que disciplinam o Parcelamento do Solo. A estratégia delimitada para esta pesquisa foi o estudo de caso, de caráter exploratório e com abordagem qualitativa. O foco da pesquisa é o estudo de caso do Brasil, sendo que dois casos internacionais foram selecionados como referência: os casos de Portugal e da Colômbia. A investigação nos permitiu identificar que a aplicação do Reparcelamento no Brasil pode representar um marco no desenvolvimento urbano nacional, considerando o potencial que o instrumento possui para alcançar alguns dos objetivos da Política Urbana contemporânea: i) territoriais (mitigação do espraiamento territorial; reconstituição de território fragmentado; renovação de áreas obsoletas; e produção de espaços de alta densidade); ii) sociais (regularização de aglomerados subnormais; promoção da inclusão social por meio de oferta de habitação de interesse social e de áreas reserva para que se exerça o direito de superfície); iii) econômicos (financiamento de obras e serviços públicos e a viabilização econômica do transporte coletivo); iv) políticos (possibilitar a justa distribuição de encargos e benefícios dos processos de urbanização); e v) culturais (possibilitar que o setor público possa executar intervenções urbanísticas de desenvolvimento, expansão e renovação do tecido urbano). A pesquisa buscou contribuir para a melhor compreensão do Reparcelamento pelos técnicos da Administração Pública, profissionais liberais, legisladores e acadêmicos; para que, futuramente, possa ser empregado da forma mais eficaz possível, mitigando seus riscos e potencializando seus benefícios.

**Palavras-chave:** reparcelamento; reconfiguração fundiária; intervenção urbanística, instrumento urbanístico; gestão territorial urbana.

## Abstract

The main objective of this investigation is to analyze, based on national (isolated) and international experiences, the possible application of the urbanistic instrument known as *Reparcelamento* by urban planning in Brazilian cities, including risks and benefits. The present research supports the thesis that: Brazil needs urban planning instruments that can regulate and operationalize *Reparcelamento*. However, in order for the possible risks to be minimized and the potential benefits of *Reparcelamento* to be achieved, such instruments must guarantee the Social Function of Property and, especially, Social Inclusion. In Brazil, there is a shortage of legal-urban instruments to help in the process of land rearrangement of urban soil. This shortage aggravates the spreading, fragmentation and obsolescence processes in urban areas and represents an obstacle to the execution of urban interventions such as: the recovery of degraded areas, the densification of underutilized areas, the regulation of informal settlements, the relocation of the population due to natural and anthropic disasters, among others. Since 2013, a set of Law Projects that aim to incorporate *Reparcelamento* – known internationally as “Land Readjustment” – is being processed in the Brazilian National Congress as a response to this deficiency. Legislative efforts have been focusing on changes to the current federal legislation by incorporating the instrument into pre-existing laws and decrees. At the same time, since 1996, a few Brazilian cities (Belo Horizonte/MG, São Borja/RS, Taquari/RS, Linhares/ES, São Paulo/SP e Curitiba/PR) have been incorporating *Reparcelamento* either in the list of urban policy instruments in their Municipal Master Plans or in their municipal legislation that govern the Land Subdivision. The strategy defined for this research was an exploratory case study with a qualitative approach. The main focus of the research is the case study of Brazil and two international cases were selected as reference: the cases of Portugal and Colombia. The investigation allowed us to identify that the application of *Reparcelamento* in Brazil may represent a milestone in national urban development, considering the potential that this instrument has to achieve some of the goals of contemporary Urban Policy: i) territorial (mitigation of territorial spread; reconstruction of fragmented territory; renovation of obsolete areas; and production of high-density spaces); ii) social (regulation of informal settlements; promotion of social inclusion by offering housing of social interest and reservation areas for the exercise of surface rights); iii) economic (financing of public constructions and services and the economic viability of public transportation); iv) political (enabling the fair distribution of charges and benefits of urbanization processes); and v) cultural (enabling the public sector to carry out urban interventions for the development, expansion and renewal of the urban fabric). This study aims to contribute so that *Reparcelamento* is better understood by Public Administration technicians, liberal professionals, legislators and academics, with the intention that, in the future, it can be employed in the most effective way possible, mitigating its risks and enhancing its benefits.

**Keywords:** *reparcelamento*; land rearrangement; urban intervention; urban instrument; urban land management.

## Lista de Figuras

Figura 1 – Simulação 1 – Gleba hipotética.....	58
Figura 2 – Simulação 1 – Desmembramento .....	58
Figura 3 – Simulação 1 – Loteamento Regular.....	58
Figura 4 – Simulação 1 – Desmembramento Irregular.....	58
Figura 5 – Simulação 2 – Gleba hipotética.....	59
Figura 6 – Simulação 2 – Desmembramento .....	59
Figura 7 – Simulação 2 – Loteamento Regular.....	59
Figura 8 – Simulação 2 – Ampliação Regular .....	59
Figura 9 – Simulação 3 – Gleba hipotética.....	60
Figura 10 – Simulação 3 – Desmembramento Regular.....	60
Figura 11 – Simulação 3 – Loteamento Regular.....	60
Figura 12 – Simulação 3 – Ampliação Regular .....	60
Figura 13 – Área de Tokoyama 1994-2000, Aichi .....	70
Figura 14 – Área de Obu-Hantsuki 1994-2002, Aichi.....	70
Figura 15 – Área de Kayata 1989-2005, Chiba.....	71
Figura 16 – Linhas ferroviárias degradadas, Nijo 1998-2007, Quioto.....	71
Figura 17 – Reconstrução Estação Rokkomichi 1995-2007, Kobe.....	72
Figura 18 – Estádio do Sport Clube de Canindelo (Vila Nova de Gaia) .....	156
Figura 19 – Loja no Canindelo da rede espanhola Mercadona .....	156
Figura 20 – Gaia/Canindelo – Estrutura Fundiária Original.....	157
Figura 21 – Gaia/Canindelo – Área de Intervenção após Unificação.....	157
Figura 22 – Gaia/Canindelo – Proposta de Reparcelamento.....	157
Figura 23 – Gaia/Canindelo – Perímetro da Operação de Reparcelamento.....	157
Figura 24 – Localização dos antigo e atual campos de futebol de Valadares.....	158
Figura 25 – Planta de Ocupação .....	160
Figura 26 – Planta de Reparcelamento.....	160
Figura 27 – Gaia/Gulpilhares – Estrutura Fundiária Original.....	160
Figura 28 – Gaia/Gulpilhares – Área de Intervenção após Unificação.....	160
Figura 29 – Gaia/Gulpilhares – Proposta de Reparcelamento.....	160
Figura 30 – Gaia/Gulpilhares – Perímetro da Operação de Reparcelamento.....	160
Figura 31 – Situação atual da área de intervenção – Freguesias de Gulpilhares e Valadares.....	161
Figura 32 – Cascais/Praça de Touros – Estrutura Fundiária Original.....	164
Figura 33 – Cascais/Praça de Touros – Proposta de Reparcelamento .....	164

Figura 34 – Cascais/Praça de Touros – Perímetro da Operação de Reparcelamento.....	164
Figura 35 – Foto antiga da Praça de Touros de Cascais.....	165
Figura 36 – Praça de Touros de Cascais antes da demolição.....	165
Figura 37 – Simulação Computacional do Empreendimento Imobiliário ONE Living.....	165
Figura 38 – Cascais/Entrada Nascente – Estrutura Fundiária Original.....	166
Figura 39 – Cascais/Entrada Nascente – Proposta de Reparcelamento.....	166
Figura 40 – Cascais/Entrada Nascente – Perímetro da Operação de Reparcelamento.....	166
Figura 41 – Vista aérea da área de intervenção – Entrada Nascente de Cascais.....	167
Figura 42 – Proposta de ocupação: Operação de Reparcelamento Entrada Nascente de Cascais.....	168
Figura 43 – Bayview Cascais – Evolução de obra setembro de 2020.....	168
Figura 44 – Imagem atualizada da proposta de ocupação da <i>Estación Central</i> .....	199
Figura 45 – Bogotá/Estación Central – Delimitação do Perímetro da Reabilitação Urbana.....	200
Figura 46 – Bogotá/Estación Central – Delimitação das Unidades de Atuação Urbanística.....	200
Figura 47 – Bogotá/Estación Central – Vista de topo da proposta (simulação computacional).....	200
Figura 48 – Bogotá/Estación Central – Vista aérea da proposta (simulação computacional).....	200
Figura 49 – Bogotá/ <i>Estación Central</i> – Perímetro de Intervenção do Plano Parcial.....	201
Figura 50 – Imagem Ilustrativa do Metrô elevado em Bogotá.....	201
Figura 51 – Medellín/Simesa – Estrutura Urbana Existente.....	203
Figura 52 – Medellín/Simesa – Estrutura Urbana Proposta.....	203
Figura 53 – Medellín/Simesa – Perímetro de Intervenção do Plano Parcial.....	203
Figura 54 – Evolução do Plano Parcial <i>Gran Manzana Simesa</i> .....	205
Figura 55 – Estágio atual do Plano Parcial <i>Gran Manzana Simesa</i> .....	206
Figura 56 – Envigado/La Mina – Estruturação Fundiária Existente.....	208
Figura 57 – Envigado/La Mina – Proposta de Intervenção Urbanística.....	208
Figura 58 – Envigado/La Mina – Perímetro de Intervenção do Plano Parcial.....	209
Figura 59 – Região de El Vallano, Envigado.....	210
Figura 60 – Cali/ <i>El Royo y El Piloto</i> – Configuração original e Perímetro da Intervenção.....	213
Figura 61 – Cali/ <i>El Royo y El Piloto</i> – Proposta de Ocupação.....	213
Figura 62 – Cali/ <i>El Royo y El Piloto</i> – Perímetro de Intervenção do Plano Parcial.....	214
Figura 63 – Simulação computacional de ocupação – Plan Parcial <i>El Royo y El Piloto</i> .....	215
Figura 64 – Simulação computacional (vista aérea) – <i>Plan Parcial El Royo y El Piloto</i> .....	215
Figura 65 – Modelo de Borsdorf, Bähr e Janoschka.....	359
Figura 66 - Abordagens das políticas de planejamento na América Latina.....	364
Figura 67 - Base jurídica de Planejamento Territorial na América Latina.....	365
Figura 68 - Implementação de políticas ou planos nacionais.....	365

## Lista de Quadros

Quadro 1 – Antecedentes à Legislação de Parcelamento de Solo (1888 / 1937).....	42
Quadro 2 – Parcelamento no Brasil (1º Período – 1937 / 1977).....	43
Quadro 3 – Parcelamento no Brasil (2º Período – 1977 / 2000).....	46
Quadro 4 – Parcelamento no Brasil (3º Período – 2000 / 2007).....	49
Quadro 5 – Parcelamento no Brasil (4º Período – 2007 / 2019).....	54
Quadro 6 – Conceitos na Legislação de Parcelamento do Solo .....	55
Quadro 7 – Loteamento regular e desmembramento irregular .....	58
Quadro 8 – Desmembramento e loteamentos regulares 1 .....	59
Quadro 9 – Desmembramento e loteamentos regulares 2 .....	60
Quadro 10 – Breve histórico do <i>Land Readjustment</i> no Japão.....	67
Quadro 11 – Utilização do <i>Land Readjustment</i> no Japão .....	70
Quadro 12 – Utilização do <i>Land Readjustment</i> pelo Mundo .....	73
Quadro 13 – As 4 FASES de um projeto urbano orientado pelo <i>Land Readjustment</i> .....	79
Quadro 14 – Relação entre PPPs no Brasil e o <i>Land Readjustment no Japão</i> .....	83
Quadro 15 – Desenvolvimento estrutural da cidade latino-americana e brasileira .....	89
Quadro 16 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (1960 -2000).....	91
Quadro 17 – Funções Sociais da Cidade .....	104
Quadro 18 – Histórico do princípio da “Função Social da Propriedade” (1824/1988).....	109
Quadro 19 – Etapas de Desenvolvimento da Pesquisa .....	119
Quadro 20 – Fontes de dados (quantitativo) .....	120
Quadro 21 – Fontes de consulta (por país).....	124
Quadro 22 – Categorias, fontes de consulta e método de análise .....	126
Quadro 23 – Categorias, fontes e método de análise do caso do Brasil.....	127
Quadro 24 – Quadro comparativo das Operações de Reparcelamento em Portugal .....	154
Quadro 25 – Operação de Reparcelamento Freguesia de Canindelo, 2017 .....	157
Quadro 26 – Operação de Reparcelamento Freguesias de Gulpilhares e Valadares, 2015 .....	160
Quadro 27 – Operação de Reparcelamento Quarteirão da Praça de Touros, 2017 .....	164
Quadro 28 – Operação de Reparcelamento Entrada Nascente de Cascais, 2017.....	166
Quadro 29 – Quadro comparativo dos PP de <i>Integración Inmobiliaria</i> na Colômbia .....	195
Quadro 30 – BOGOTÁ: <i>Plan Parcial Estación Central</i> , 2019 .....	200

Quadro 31 – MEDELLÍN: <i>Plan Parcial Gran Manzana Simesa</i> , 2006 .....	203
Quadro 32 – ENVIGADO: <i>Plano Parcial La Mina</i> , 2014.....	207
Quadro 33 – SANTIAGO DE CALI: <i>Plan Parcial El Royo y El Piloto</i> , 2007 .....	213
Quadro 34 – Instrumentos urbanísticos da Constituição Federal (BRASIL, 1988).....	223
Quadro 35 – Legislação Urbanística Federal .....	224
Quadro 36 – Classificação dos Instrumentos de Política Urbana do Estatuto da Cidade .....	228
Quadro 37 – Dispositivos Legislativos do <i>Reparcelamento</i> no Brasil.....	251
Quadro 38 – Esquema básico de funcionamento do Redesenvolvimento Urbano .....	267
Quadro 39 – Grupos, agentes e papéis. ....	280
Quadro 40 – Propósitos de utilização do Reparcèlement no Brasil .....	284
Quadro 41 – Legislação e Propositura dos instrumentos que incorporam o Reparcèlement .....	292
Quadro 42 – Esquema básico de funcionamento do Redesenvolvimento Urbano .....	295
Quadro 43 – Comparação dos artigos revogados e vigentes do Consórcio Imobiliário. ....	308
Quadro 44 – Aspectos positivos e negativos - revisão bibliográfica .....	312
Quadro 45 – Aspectos positivos e negativos – Casos de Portugal e Colômbia.....	313
Quadro 46 – Aspectos positivos e negativos – Caso do Brasil .....	314
Quadro 47 – Origem e Difusão do Land Readjustment.....	356
Quadro 48 – O financiamento urbano sustentável na América Latina .....	368
Quadro 49 – Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento.....	369
Quadro 50 – Marcos do Planejamento na América Latina 1940-1979.....	372
Quadro 51 – Marcos do Planejamento na América Latina 1980-1999.....	375

## Lista de Siglas

ASSONSUR	Associação Nacional de Solo Urbano
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i> (trad.: ônibus de trânsito rápido)
CF/1998	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EAD	Ensino à Distância
EC	Estatuto da Cidade
ELUPS	Espaços livres de uso público.
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
EUC	Equipamentos Urbanos e Comunitários
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LBSOTDU	Lei de Bases gerais da política pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo – <i>Lei n.º 31, de 30 de maio de 2014 (Portugal)</i>
LR	<i>Land Readjustment</i>
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MOOC	<i>Massive Open Online Course</i> / Curso Online Aberto e Massivo (trad. nossa)
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OUC	Operação Urbana Consorciada
PD	Plano Diretor
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPP	Parceria Público-Privadas
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SPE	Sociedade de Propósito Específico
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social



## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>21</b>
1.1 CONTEXTO .....	23
1.2 PROBLEMA DA PESQUISA.....	28
1.3 QUESTÃO DA PESQUISA.....	33
1.4 OBJETIVOS DA PESQUISA .....	33
1.5 SÍNTESE DO MÉTODO DE PESQUISA .....	34
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	35
<b>2. O PARCELAMENTO DO SOLO E O LAND READJUSTMENT .....</b>	<b>38</b>
2.1 O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO BRASIL .....	38
2.1.1 Antecedentes à legislação de Parcelamento de solo no Brasil (1888 / 1937).....	40
2.1.2 Breve histórico da legislação federal do Parcelamento do solo no Brasil.....	42
2.1.3 Conceitos da Lei de Parcelamento do solo urbano.....	55
2.2 O LAND READJUSTMENT.....	63
2.2.1 O Conceito de Land Readjustment .....	63
2.2.2 Origem do Land Readjustment .....	64
2.2.3 O Land Readjustment pelo Mundo.....	66
2.2.4 As Fases do Land Readjustment .....	79
2.2.5 O Land Readjustment e a Parceria Público-Privada.....	82
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	85
<b>3. POLÍTICA URBANA TERRITORIAL E A FUNÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>87</b>
3.1 O DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL.....	87
3.2 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL.....	95
3.2.1 Breve Histórico do Planejamento Urbano no Brasil.....	97
3.3 FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE.....	102
3.4 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	107
3.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	114
<b>4. MÉTODO DA PESQUISA .....</b>	<b>117</b>
4.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	117
4.2 DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE OBSERVAÇÃO.....	117
4.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	118
4.3.1 Etapas da pesquisa.....	118
4.3.2 Fontes de dados.....	119
4.3.3 Técnicas de Coleta de Dados.....	120
4.3.4 Técnicas de Tratamento e Análise de Dados.....	125
4.3.5 Avaliação dos Resultados.....	129
<b>5. RESULTADOS DA PESQUISA.....</b>	<b>131</b>

5.1	OCASO DE PORTUGAL.....	132
5.1.1	<i>Desafios territoriais contemporâneos.....</i>	132
5.1.2	<i>Legislação e instrumentos da Política Urbana.....</i>	134
5.1.2.1	Aspectos econômicos.....	136
5.1.2.2	Aspectos sociais.....	138
5.1.3	<i>Características da Política Urbana Territorial.....</i>	139
5.1.3.1	O princípio da transparência.....	141
5.1.3.2	O princípio da Participação.....	142
5.1.4	<i>O Reparcelamento em Portugal.....</i>	143
5.1.4.1	Contexto de Surgimento.....	143
5.1.4.2	Legislação pertinente.....	144
5.1.4.3	O papel dos agentes no processo.....	147
5.1.4.4	Etapas de operacionalização.....	148
5.1.4.5	Características de implementação.....	150
5.1.5	<i>Intervenções Urbanísticas.....</i>	152
5.1.5.1	O Reparcelamento na cidade de Vila Nova de Gaia.....	155
5.1.5.2	O Reparcelamento na cidade de Cascais.....	161
5.2	OCASO DA COLÔMBIA.....	169
5.2.1	<i>Desafios territoriais contemporâneos.....</i>	169
5.2.2	<i>Legislação e Instrumentos da Política Urbana.....</i>	171
5.2.2.1	Aspectos econômicos.....	176
5.2.2.2	Aspectos sociais.....	177
5.2.3	<i>Características da Política Urbana Territorial.....</i>	181
5.2.3.1	O princípio da Transparência.....	183
5.2.3.2	O princípio da Participação.....	183
5.2.4	<i>O Reajuste de Tierras na Colômbia.....</i>	184
5.2.4.1	Contexto de Surgimento.....	184
5.2.4.2	O papel dos agentes no processo.....	185
5.2.4.3	Legislação Pertinente.....	186
5.2.4.4	Etapas de operacionalização.....	188
5.2.5	<i>Intervenções Urbanísticas.....</i>	192
5.2.5.1	O Reajuste de Tierras e a Integración Inmobiliaria na cidade de Bogotá.....	196
5.2.5.2	O Reajuste de Tierras e a Integración Inmobiliaria na cidade de Medellín.....	202
5.2.5.3	O Reajuste de Tierras e a Integración Inmobiliaria na cidade de Envigado.....	207
5.2.5.4	O Reajuste de Tierras e a Integración Inmobiliaria na cidade de Santiago de Cali.....	211
5.3	OCASO DO BRASIL.....	216
5.3.1	<i>Desafios Territoriais Contemporâneos.....</i>	217
5.3.2	<i>Legislação e instrumentos da Política Urbana.....</i>	221
5.3.2.1	O Parcelamento do solo urbano.....	224
5.3.2.2	Os Instrumentos de Política Urbana no Estatuto da Cidade.....	226
5.3.2.3	Aspectos econômicos.....	232
5.3.2.4	Aspectos sociais.....	235
5.3.3	<i>Características da Política Urbana Territorial.....</i>	237

5.3.3.1	O princípio da Transparência.....	240
5.3.3.2	O princípio da Participação.....	243
5.3.4	<i>O Reparcelamento no Brasil</i> .....	246
5.3.4.1	Contexto de surgimento do Reparcelamento no Brasil .....	248
5.3.4.2	Legislação Pertinente.....	251
5.3.4.3	Análise dos Dispositivos Legislativos do <i>Reparcelamento</i> no Brasil.....	253
5.3.4.3.1	1º Reg. 1996 / PD Belo Horizonte/MG .....	253
5.3.4.3.2	2º Reg. 1997 / São Borja/RS incorpora o Reparcelamento à Lei de Parcelamento .....	256
5.3.4.3.3	3º Reg. 2006 / Taquari/RS incorpora o Reparcelamento à Lei de Parcelamento .....	256
5.3.4.3.4	4º Reg. 2006 / Linhares/ES incorpora o Reparcelamento à Lei de Parcelamento.....	258
5.3.4.3.5	5º Reg. 2013 / PLS altera Desapropriação por Reparcelamento.....	259
5.3.4.3.6	6º Reg. 2014 / PLS incorpora o Reparcelamento ao Consórcio Imobiliário.....	260
5.3.4.3.7	7º Reg. 2014 / PL n.º 7.943 incorpora o Reloteamento na Lei 6.799 (BRASIL, 1979).....	262
5.3.4.3.8	8º Reg. 2014 / PD São Paulo/SP .....	263
5.3.4.3.9	9º Reg. 2015 / PD Curitiba/PR.....	265
5.3.4.3.10	10º Reg. 2017 / PL altera Desapropriação por Reparcelamento.....	269
5.3.4.3.11	11º Reg. 2017 / PLS altera OUC no EC.....	270
5.3.4.3.12	12º Reg. 2017 / Lei inclui Consórcio Imobiliário para Regularização Fundiária .....	271
5.3.4.3.13	13º Reg. 2018 / PLS relaciona reparcelamento e transporte ferroviário.....	272
5.3.4.3.14	14º Reg. 2019 / PLS incorpora o Reparcelamento às Concessões de Obras Públicas.....	274
5.3.4.3.15	15º Reg. 2019 / PD Belo Horizonte/MG (vigente).....	275
5.3.4.3.16	16º Reg. 2019 / São Paulo/SP incorpora o Reparcelamento à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. ...	279
5.3.4.4	O Papel dos Agentes no Processo .....	279
5.3.4.5	Propósitos de utilização.....	284
5.3.5	<i>Instrumentos que incorporam o Reparcelamento em seu escopo</i> .....	291
5.3.5.1	Redesenvolvimento Urbano – CURITIBA / PR (2015).....	293
5.3.5.2	Reordenamento Urbanístico Integrado – SÃO PAULO / SP (2014).....	296
5.3.5.3	Reajuste de Terrenos – BELO HORIZONTE / MG (2019).....	298
5.3.5.4	Parcelamento Vinculado – BELO HORIZONTE / MG (2019) .....	299
5.3.5.5	Concessão Urbanística – SÃO PAULO / SP (2009).....	300
5.3.5.6	Requisição Urbanística - Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) .....	303
5.3.5.7	Requisição de Imóveis - Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) .....	305
5.3.5.8	Consórcio Imobiliário - Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).....	307
5.3.6	<i>Possíveis Riscos e Benefícios para a realidade brasileira</i> .....	309
5.4	DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA.....	318
5.4.1	<i>Do Parcelamento do Solo no Brasil</i> .....	318
5.4.2	<i>Dos Desafios Territoriais do Brasil</i> .....	320
5.4.3	<i>Das Funções Sociais da Cidade e da Propriedade no Brasil</i> .....	322
5.4.4	<i>Da Introdução do Reparcelamento no Brasil</i> .....	323
5.4.5	<i>Dos Propósitos de Utilização do Reparcelamento no Brasil</i> .....	325
6.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>327</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>336</b>

<b>APÊNDICES.....</b>	<b>356</b>
APÊNDICE 1 – ORIGENS E DIFUSÃO DO <i>LAND READJUSTMENT</i> .....	356
APÊNDICE 2 – O DESENVOLVIMENTO URBANO NA AMÉRICA LATINA .....	359
APÊNDICE 3 – BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO NA AMÉRICA LATINA .....	370
APÊNDICE 4 – TEORIAS CONTEMPORÂNEAS DO PLANEJAMENTO URBANO.....	379
4.1 <i>Modelo Racional</i> .....	380
4.2 <i>Modelo Incremental</i> .....	381
4.3 <i>Modelo de Médio Alcance</i> .....	382
4.4 <i>Modelo Colaborativo</i> .....	383
4.5 <i>Modelo Intervencionista</i> .....	385
4.6 <i>Modelo Inclusivo</i> .....	387
APÊNDICE 5 – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS – PORTUGAL E COLÔMBIA .....	389
APÊNDICE 6 – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS – BRASIL.....	391
APÊNDICE 7 – ENTREVISTA COM ESPECIALISTA PORTUGUÊS.....	393
APÊNDICE 8 – ENTREVISTA COM ESPECIALISTA COLOMBIANO.....	400
APÊNDICE 9 – ENTREVISTA COM ESPECIALISTA BRASILEIRO [1] .....	407
APÊNDICE 10 – ENTREVISTA COM ESPECIALISTA BRASILEIRO [2] .....	414
APÊNDICE 11 – APRESENTAÇÃO DO SEMINÁRIO DE VALIDAÇÃO.....	418
APÊNDICE 12 – CONTRIBUIÇÕES DO SEMINÁRIO DE VALIDAÇÃO.....	447
<b>ANEXOS.....</b>	<b>454</b>
ANEXO 1 - DADOS DE PORTUGAL.....	454
ANEXO 2 - DADOS DA COLÔMBIA .....	457
ANEXO 3 - DADOS DO BRASIL.....	461

## 1. INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a estrutura de organização desta tese. São abordados o contexto no qual a pesquisa está inserida, o problema, a questão da pesquisa, o objetivo geral e os específicos, uma síntese do método de pesquisa, bem como suas delimitações. Por fim, é apresentada a organização dos capítulos.

O Brasil possui uma carência de instrumentos para auxiliar “processos de reconfiguração da estrutura fundiária urbana”<sup>1</sup>, em especial aqueles com distintas propriedades de distintos proprietários. Entretanto, diversos países<sup>2</sup>, em todos os continentes, possuem instrumentos desta natureza. Tais intervenções se fazem necessárias para conter a dispersão e a expansão excessivas das áreas urbanas, bem como para a recuperação de áreas degradadas, o adensamento de áreas subutilizadas, a regularização de assentamentos informais, a implantação de melhorias na infraestrutura urbana e instalação de equipamentos públicos<sup>3</sup>. A falta desse tipo de instrumento no Brasil indica uma lacuna na Política Urbana sobre o tema do **reparcelamento**<sup>4</sup> do solo e foi a principal motivação para o desenvolvimento desta pesquisa.

O primeiro contato pessoal com a terminologia **reparcelamento** se deu em 2014, quando a cidade de Curitiba/PR inseriu no rol dos instrumentos de Política Urbana de seu Plano Diretor vigente – Lei n.º 14.771 (CURITIBA, 2015) – o “Redesenvolvimento Urbano”, com o propósito de aplicá-lo a

---

<sup>1</sup> Também compreendidos como intervenções urbanísticas que demandem a realização de uma nova configuração territorial de uma estrutura fundiária existente, alterando as dimensões dos lotes, bem como seus parâmetros de uso e ocupação, o traçado das vias, as dimensões das quadras, etc.

<sup>2</sup> Alemanha, Austrália, Canadá, Colômbia, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Espanha, Finlândia, Índia, Indonésia, Israel, Japão, Malásia, Nepal, Portugal, Suécia, Tailândia, Taiwan, Turquia, etc. (SOUZA, 2018).

<sup>3</sup> “Equipamentos Públicos são as instalações e os espaços físicos, públicos ou privados, onde é prestado de forma presencial algum tipo de serviço do poder público à pessoa física ou jurídica”. Disponível em: <<http://dados.gov.br/group/about/equipamentos-publicos>>. Acesso em: 6 set. 2020.

<sup>4</sup> Nesta pesquisa, o reparcelamento se define como um instrumento de Política Urbana que está sendo incorporado por alguns municípios brasileiros (Belo Horizonte/MG, São Borja/RS, Taquari/RS, Linhares/ES, São Paulo/SP e Curitiba/PR) com a finalidade de conduzir intervenções urbanísticas de “reconfiguração da estrutura fundiária” (seja do tecido urbano, seja da franja urbano-rural), com perímetro pré-estabelecido (por dispositivo legal), apoiado por legislação municipal específica (Plano Diretor e/ou Lei de Parcelamento do Solo), proposto pela iniciativa pública ou privada (ou em cooperação de ambas), com participação de agentes (proprietários, agentes desenvolvedores, governo local, incorporadores, entre outros), utilizando como prerrogativa fundamental a unificação de propriedades públicas e privadas (de distintos proprietários), ou apenas privadas, seguida de nova subdivisão que “resulte concomitantemente”: i) na oferta de novas áreas urbanas para implementação de espaços, e/ou equipamentos, e/ou infraestruturas públicas (ou de interesse público); ii) na oferta de novas unidades imobiliárias (lotes e/ou edificações reserva) a serem comercializadas com a finalidade de financiar, parcial ou integralmente, as obras necessárias para a execução do projeto; iii) em menores parcelas de propriedades privadas (porém mais valorizadas) a serem adjudicadas aos proprietários afetados pelo projeto (dentro ou fora do perímetro de intervenção); e iv) na justa repartição de encargos e benefícios entre os proprietários afetados e envolvidos no projeto.

uma extensa e diversificada relação de intervenções urbanísticas, “de reconhecido interesse público” e com a “devida participação dos proprietários de imóveis afetados”. Tais intervenções poderiam ser aplicadas em: [1] áreas que possuíssem urbanização consolidada onde houvesse a possibilidade de ampliar o espaço público devido ao “reparcelamento” e a maior intensidade de uso e ocupação do solo; [2] áreas com problemas fundiários, objetivando a “rearticulação do conjunto fundiário desajustado”; [3] áreas previstas para a “construção de novas infraestruturas”, como: abertura ou ampliação de novas avenidas, instalação de novos modais de transporte coletivo, criação de parques lineares e cicloviárias; [4] setores especiais de “habitação de interesse social”, objetivando o “reajuste da configuração urbana”; [5] Operações Urbanas Consorciadas para fins de “reparcelamento”.

Para atingir seus objetivos, o Redesenvolvimento Urbano, que poderia ser promovido por iniciativa pública ou privada, permitiria a modificação de índices urbanísticos e de características de parcelamento, uso e ocupação do solo. Além disso, adotaria estratégias que auxiliassem a “promoção de requalificação de áreas degradadas” (públicas ou privadas); a “preservação ambiental e cultural”; o “desenvolvimento econômico”; e a “oferta de serviços públicos e privados” em uma determinada região da cidade.

O contato com esse conteúdo despertou o interesse pelo Redesenvolvimento Urbano, até então desconhecido, bem como pelo potencial que aparentava possuir. Foi quando começaram a surgir as inquietações que resultaram nesta investigação: O que vem a ser o Redesenvolvimento Urbano? De onde vem esse instrumento? O que se pode fazer com ele? Quais são seus propósitos? Já foi utilizado em outros lugares (cidades, países)? Em quais? Como é operacionalizado? Como ocorre a participação dos proprietários dos imóveis afetados pelas intervenções urbanísticas conduzidas por esse instrumento? Como e em que circunstâncias o setor privado pode protagonizar intervenções urbanísticas por meio do Redesenvolvimento Urbano? O que vem a ser o termo “reparcelamento” que aparece no corpo da lei? E como esse instrumento auxilia na condução de intervenções urbanísticas de “reajuste da configuração urbana” e de “rearticulação do conjunto fundiário desajustado”?

Nas primeiras buscas feitas na internet sobre “Redesenvolvimento Urbano”, destacou-se uma publicação de 2010, denominada “Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano”, de autoria de Felipe Francisco de Souza. Por meio desse trabalho, foi possível associar o Redesenvolvimento Urbano proposto em 2015 em Curitiba/PR, com o *Land Readjustment*, um instrumento utilizado há mais de um século no Japão (maior disseminador internacional desse instrumento) e em outros países, tais como: Alemanha, Austrália, Canadá, Colômbia, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Espanha, Finlândia, Índia, Indonésia, Israel, Malásia, Nepal, Portugal, Suécia, Tailândia, Taiwan e Turquia.

Três percepções resultaram da análise dessas informações preliminares. [1] A primeira é a de que o *Land Readjustment* pode estar associado a diversificados propósitos, aplicações, escalas e contextos (rural, rural-urbano, urbano), bem como aparenta ter uma razoável capacidade de adaptação operacional (local, nacional, público, privado e público-privado) em função das distintas políticas, culturas e economias características de cada país em que é utilizado. [2] A segunda é a de que essa diversificação dificulta (em parte) sua análise, mas não a impossibilita. A referida diversificação pode ser ilustrada pelas inúmeras denominações desse instrumento: na Alemanha, *Baulandumlegung*; na Itália, *Ricomposizione Particollare*; na França, *Remembrement Urbain*; na Espanha, *Reparcelación*; em Portugal, *Reparcelamento*; na Colômbia, *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria*; no Brasil, *Convênio Urbanístico de Interesse Social* (em Belo Horizonte/MG), *Reordenamento Urbanístico Integrado* (em São Paulo/SP), *Redesenvolvimento Urbano* (em Curitiba/PR) e *Reparcelamento* (na legislação federal brasileira). [3] A terceira é a de que, para uma melhor compreensão do *Reparcelamento*, é necessário compreender primeiramente o que é o *Parcelamento* do solo urbano.

Isto posto, esta pesquisa visa contribuir para que técnicos da Administração Pública municipal (responsáveis pela gestão e o planejamento urbano locais); profissionais liberais (arquitetos, engenheiros, advogados e administradores que atuam com a concepção, implementação, gestão e monitoramento de intervenções urbanísticas operacionalizadas por instrumentos jurídico-urbanísticos); políticos (responsáveis pela proposição e aprovação de legislação urbanística nas esferas municipal, estadual e federal); e acadêmicos (responsáveis pelo ensino, pesquisa e extensão das atividades de planejamento, projeto e gestão territorial urbana) que eventualmente venham a se envolver com o *Reparcelamento* possam ter mais subsídios para empregá-lo da forma mais segura e eficaz possível, procurando mitigar seus riscos e potencializar seus benefícios.

## 1.1 Contexto

A previsão, no ordenamento jurídico e institucional brasileiro, de “instrumentos urbanísticos” está ligada ao processo de construção de uma Política Urbana<sup>5</sup> federal. (IPEA<sup>6</sup>, 2014). A evolução da

---

<sup>5</sup> A palavra “política” quer dizer modo de organização, e “urbana”, oriunda do latim *urbanos*, refere-se a urbes ou cidade. A partir do estudo etimológico das palavras que compõem a expressão “Política Urbana” extraímos sua função, que é tratar do modo de organização das cidades, o que é feito através de metas traçadas e executadas pelo Poder Público visando ordenar o crescimento urbano (FAÇANHA, 2019).

<sup>6</sup> “O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros”. Fonte:

atual Política Urbana brasileira refere-se ao processo de planejamento tecnocrático<sup>7</sup> e centralizado estabelecido na década de 1960, período em que os modelos de Planejamento Urbano eram elaborados em órgãos do governo federal e apresentados aos municípios como modelos de referência para a elaboração dos seus Planos Diretores ou para a aplicação direta na Gestão Territorial Urbana (IPEA, 2014). A autonomia municipal na gestão do uso e da ocupação do solo estava limitada tanto ao nível federativo e político quanto ao técnico e financeiro, autonomia esta modificada com a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Segundo Whitaker (2005, n.p), “a ideia de ‘instrumentos urbanísticos’ capazes de dar ao Poder Público um maior controle sobre as dinâmicas urbanas, originou-se no esforço de construção do Estado do Bem-Estar Social na Europa, onde o Estado tinha, [...], um forte papel regulador”. Para o autor “a ideia era a de que cabia ao Poder Público uma forte ingerência na regulamentação e no controle do desenvolvimento urbano, para garantir uma mínima variedade social na produção urbana” (WHITAKER; 2005, n.p). Entretanto, para esse autor existe uma “profunda diferença estrutural entre as realidades dos países industrializados e a brasileira”, pois enquanto nos países europeus, “os instrumentos urbanísticos surgem no pós-guerra, concomitantemente à estruturação do Estado do bem-estar social”, no Brasil, eles “aparecem como uma tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance” (WHITAKER; 2005, n.p). Neste contexto, Whitaker (2005, n.p) vislumbra que a utilização dos “instrumentos urbanísticos” no Brasil, deverão auxiliar o Estado na reversão de um processo histórico-estrutural de segregação socioespacial, que só terão eficácia, se houver vontade política de enfrentar “os poderosos interesses que hegemonomizam hoje a produção do espaço urbano”. Caso contrário, “os instrumentos urbanísticos podem servir apenas como uma maquiagem demagógica, sem muito poder para mudar o quadro urbano brasileiro” (WHITAKER; 2005, n.p).

Os artigos 182º e 183º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que objetivam “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, definiram a responsabilidade da Administração Pública municipal de desenvolver a Política Urbana por

---

Portal Ipea. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/>> Acesso em: 16 jan. 2019.

<sup>7</sup> A tecnocracia é o governo dos técnicos, e os partidários da tecnocracia consideram que um governo deveria ser composto de técnicos especialistas em diferentes matérias. O fundamento teórico que embasa esse pensamento surgiu a partir do séc. XIX, quando alguns pensadores começaram a defender a ideia de que o melhor governo seria presidido por especialistas que tomariam as decisões mais racionais e com critérios estritamente científicos. Fonte: Editorial Conceitos. Disponível em: <https://conceitos.com/tecnocracia/>. Acesso em: 10 jan. 2019.



meio do seu principal instrumento, o Plano Diretor, criando a obrigatoriedade de sua elaboração para todos os municípios acima de 20 (vinte) mil habitantes. Além disso, estabeleceram que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) também introduziu a aplicação de alguns instrumentos coercitivos de Política Urbana, de ordem “tributário-financeira” e “jurídico-política”, tais como: o Parcelamento ou a Edificação Compulsória; o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante justa indenização em dinheiro. Esses instrumentos são importantes para a Política Urbana municipal porque atribuem ao ente público o poder de intervenção territorial urbana e sobre o mercado imobiliário das cidades, estabelecendo, assim, limites jurídicos ao poder econômico. Tais instrumentos requerem, para sua aplicação, a edição de legislação municipal específica, que defina regras e fixe prazos para cumprimento das obrigações que venham a ser impostas, em atendimento à “Função Social da Propriedade urbana”.

Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001), que regulamenta o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e estabelece as diretrizes gerais dessa política. Segundo Neves (2004), o Estatuto da Cidade não só incorporou instrumentos inéditos no ordenamento brasileiro como também trouxe a regulamentação de institutos constitucionais de desapropriação – sancionada para fins urbanísticos<sup>8</sup> – disciplinada pelo art. 8º<sup>9</sup>. Contudo, Neves (2004) afirma que, dentre os meios de que dispõe a Administração Pública para implementação de sua Política Urbana, a desapropriação é o mais drástico, porquanto impõe ao privado a efetiva perda de seu bem, entretanto, será o instrumento mais eficaz a serviço do cumprimento da Função Social da Propriedade urbana nos casos de combate à acumulação de bens com fins meramente especulativos. No entanto, o atual regime de desapropriação tem sua aplicabilidade restrita para esta fim (NEVES, 2004).

---

<sup>8</sup> Desapropriação em desfavor daquele que não cumpre a função social da propriedade urbana e cujas peculiaridades são: somente pode ser aplicada pelo Poder Público municipal; somente pode incidir em área urbana, delimitada mediante lei específica e incluída no Plano Diretor; somente pode ser aplicada após prévias tentativas de parcelamento ou edificação compulsórias, aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; 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; e disciplinada pelo art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

<sup>9</sup> “Art. 8º. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. [...] § 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público. § 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório. § 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5 desta Lei”. Fonte: Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001). Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade ampliou o leque de instrumentos de Política Urbana, podendo-se classificá-los em três grupos: i) aqueles destinados a induzir o uso e a ocupação do solo; ii) os destinados à regularização de áreas urbanas; e iii) aqueles designados a institucionalizar o processo de gestão democrática da cidade (IPEA, 2014). Para Almeida (2004), embora o Estatuto da Cidade traga um rol de inúmeros instrumentos de Política Urbana com o intuito de sistematizar e auxiliar o trabalho dos agentes públicos municipais, a expressão “instrumento” é empregada pela lei em sentidos muito diversificados e de difícil comparação entre si: i) uns são mais amplos em escala (Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Plano Diretor), outros mais restritos (Tombamento, Concessão de Direito Real de Uso); ii) uns envolvem conceitos abstratos (Limitações Administrativas, Direito de Superfície), outros envolvem elementos de fato (Gestão Orçamentária Participativa); iii) uns são enunciados como objetos em si (Desapropriação, Plano Plurianual), outros se referem às ações pertinentes entre objetos (Instituição de Unidade de Conservação e Instituição de Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social). Tal diversidade dificulta o entendimento dos propósitos dos instrumentos, bem como de suas aplicabilidades. A partir do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor (PD) passa a ser o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 2001). Por esse instrumento, cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e editar seu arcabouço legal e normativo. Entretanto, para Villaça (2000), o Plano Diretor, como instrumento de ordenamento físico territorial, com capacidade de orientar a produção imobiliária e interferir no mercado de terras, existiu mais na teoria do que na prática.

Para Whitaker (2005, n.p), muitos planos diretores continuam resultando de uma apressada montagem em gabinetes, visando apenas transformá-los, o mais rápido possível, em fatos políticos. Para esse autor “os instrumentos do Estatuto da Cidade vêm sendo muitas vezes esquecidos nos Planos Diretores, ou mesmo são aplicados sem o necessário cuidado, fragilizando muito seu potencial transformador” (WHITAKER; 2005, n.p).

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades com a missão de “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte” (BRASIL, 2003). Para Maricato (2007) o Ministério das Cidades trouxe significativas contribuições ao retirar do governo federal a exclusiva responsabilidade sobre a Política Urbana das cidades e trouxe novos marcos regulatórios para as políticas setoriais urbanas de saneamento, transporte e habitação.

Em 2005, para auxiliar os municípios na tarefa de legislar e normatizar os demais instrumentos de Política Urbana, o “Conselho das Cidades”<sup>10</sup> emitiu a Resolução n.º 34 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005), que dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor. Segundo Aparecido Junior (2017, p. 133), “ao determinar um conteúdo mínimo para o Plano Diretor, aparentemente, quis o Estatuto da Cidade estabelecer requisitos à implementação de um mínimo programa de desenvolvimento urbano aos municípios.”

Uma vez aprovado o Plano Diretor, cabe ao Município a elaboração da “Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo”, regramento urbanístico que fixa os usos e condições de aproveitamento para as diversas áreas do solo (urbano e rural). Segundo Aparecido Junior (2017, p. 140), a natureza da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo decorre não tanto do poder de polícia, mas principalmente da prerrogativa que se reconhece à Administração Pública de intervir, direta ou indiretamente, na ordem econômica e social e, portanto, na conformação da propriedade, a fim de, ponderando os interesses públicos e o interesse particular em questão, condicioná-la à sua função social. Rolnik (2014, n.p) diz estar convencida de que a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo como regulação urbanística “não dá conta de gerar uma cidade inclusiva, agradável, democrática”, afinal, “a cidade não é uma soma de construções em terrenos privados”. Ao tratar desse tema, a autora preocupa-se especialmente com as regiões das antigas áreas industriais que sofrem processos de transformação, onde a saída das indústrias deixa imensos lotes vazios e subutilizados. Para a autora, “precisamos, sim, urgentemente, de instrumentos que contribuam para superar o modelo do urbanismo lote a lote”, pois estamos desperdiçando “a oportunidade de rever o desenho das ruas, quadras, calçadas e praças, além de criar moradias para distintos grupos sociais e áreas com múltiplos usos” (ROLNIK, 2014, n.p).

Em 2014, o IPEA publicou uma pesquisa denominada *Instrumentos urbanísticos à Luz dos Planos Diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção*. O trabalho discute a dinâmica do uso dos instrumentos de Política Urbana pós-Estatuto da Cidade como elemento de análise dos Planos Diretores municipais. Nessa pesquisa, constatou-se que a aplicação dos instrumentos de Política Urbana previstos constitucionalmente na legislação brasileira (federal e municipal) tem se dado lentamente por dois motivos: primeiro, pela falta de coesão entre os atores (públicos, privados e sociedade) que atuam sobre o território da cidade; e, segundo, pela falta de capacidade técnica do funcionalismo público no âmbito municipal (IPEA, 2014). O resultado da pesquisa do IPEA (2014), indica a existência de uma lacuna de conhecimento a ser superada no que se refere aos instrumentos de

---

<sup>10</sup> Órgão Colegiado do Ministério das Cidades que detém a competência para expedir orientações e recomendações sobre o Estatuto da Cidade e demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano.

Política Urbana praticados nos municípios brasileiros relativos ao ordenamento físico territorial, em especial, àqueles que, mesmo estando previstos nos Planos Diretores, ainda não tenham sido operacionalizados em um circuito completo de intervenção.

## 1.2 Problema da Pesquisa

“A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é [...] um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos” (HARVEY; 2008, p. 74).

No Brasil, há carência de instrumento urbanístico que auxilie no “processo de reconfiguração da estrutura fundiária”<sup>11</sup> do solo urbano. Entende-se aqui por “processo de reconfiguração da estrutura fundiária”, o processo que combina, em um só instrumento urbanístico, a unificação de lotes de propriedades distintas, inclusive com possíveis áreas públicas, seguidas de subdivisões com novas configurações físicas (territoriais), distintas das originais, porém, onde, entretanto, são mantidas as proporções em que cada proprietário (público ou privado) integralizou na unificação, para fins de manutenção de propriedades futuras (que poderão ser novos lotes ou novas unidades imobiliárias). Essa carência, segundo Carvalho Pinto (2013), representa obstáculo à execução de alguns tipos de intervenções necessárias às cidades brasileiras, tais como: a recuperação de áreas degradadas, o adensamento de áreas subutilizadas e a regularização de assentamentos informais.

No intuito de superar esse obstáculo, em 2013, o Senador Wilder Moraes apresentou o Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013), propondo a introdução do **Reparcelamento** na legislação urbana federal com o objetivo de utilizá-lo como alternativa aos processos de desapropriação. Essa ação caracteriza-se como primeiro passo na tentativa de incorporar o Reparcelamento ao ordenamento urbanístico em âmbito nacional. A incorporação do Reparcelamento, segundo justificativa técnica dada à citada legislação, objetiva: a produção de espaços de alta densidade; a viabilização econômica do transporte coletivo; a renovação de áreas degradadas; a regularização de assentamentos informais; a justa distribuição dos encargos e benefícios da urbanização; e o financiamento de obras e serviços públicos (CARVALHO PINTO, 2013).

---

<sup>11</sup> “Em muitos países existe um sistema bem institucionalizado de reconfiguração da estrutura fundiária, internacionalmente denominado de *Land Readjustment*, pelo qual os proprietários de imóveis têm suas propriedades substituídas por novas unidades imobiliárias, mais adequadas ao planejamento urbano vigente, mediante intervenções urbanísticas, sem que se alterem as relações de propriedade preexistentes durante o processo de transformação da estrutura fundiária. Os proprietários entregam seus imóveis a uma entidade incumbida de executar o empreendimento, que pode ser pública ou privada, e recebem, ao final, unidades imobiliárias novas, sem pagamento de dinheiro de parte a parte.” (CARVALHO PINTO, 2013, p. 7).

Além disso, o Reparcelamento parece ser uma alternativa adequada para conter o excesso de expansão e dispersão urbanas, resultantes de instrumentos que somente parcelam o solo. A legislação federal que trata do Parcelamento do solo urbano – Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) – regulamenta apenas dois instrumentos de Parcelamento, o “Desmembramento” e o “Loteamento”, ambos referentes à subdivisão territorial.

O advogado especialista em Direito Urbanístico que colaborou como especialista convidado no Seminário de validação dos resultados desta pesquisa salientou que todo o nosso sistema jurídico é de parcelamento da propriedade. Fragmenta o terreno e depois, na incorporação, vai fragmentando também os apartamentos e as lojas. Por essa razão, não há um mecanismo para reunificar, para reparcelar. Logo, trata-se de um processo de degradação contínuo onde o novo tecido urbano é sempre área rural e o velho tecido urbano nunca é regenerado.

Para Harvey (1989, p. 83), o termo “fragmentação” tem outro sentido, está associado ao que ele descreve como um conjunto de abordagens de Projeto Urbano utilizada pelo grupo *Office for Metropolitan Architecture*<sup>12</sup> caracterizada pela “colagem de fragmentos da realidade e estilhaços de experiência enriquecidos por referências históricas”. Segundo Harvey (1989, p. 83) o resultado desta abordagem faz com que a metrópole seja concebida como “um sistema de signos e símbolos anárquicos e arcaicos, com constante e independente auto-renovação”.

Para Harvey (1989, p. 69) o “pos-modernismo” materializa-se no campo do projeto urbano, “como uma ruptura com a ideia modernista de que o planejamento e o desenvolvimento devem concentrar-se em *planos* urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes” e cultiva “um conceito de tecido urbano como algo necessariamente fragmentado, um “palimpsesto” de formas passadas superpostas umas às outras em uma “colagem” de usos correntes, muitos dos quais podem ser efêmeros” (HARVEY; 1989, p. 69). Com base nestes argumentos, Harvey (1989, p. 69) considera “impossível comandar a metrópole exceto aos pedaços” e justifica a utilização do “Projeto Urbano” como estratégia consequente destes. Ainda segundo Harvey (1989), a reconstrução, reformulação e renovação do tecido urbano tornaram-se essenciais no período pós-guerra, como resposta aos problemas de pleno emprego, habitação, bem estar social e crescimento econômico.

Outro aspecto a ser observado é que os usos indicados para o Reparcelamento parecem ser uma alternativa ao que Harvey (2014, p. 49) classifica como “destruição criativa”, quando refere-se aos

---

<sup>12</sup> O Office for Metropolitan Architecture – OMA, é um escritório de arquitetura com sede em Roterdã, fundado pelos arquitetos Rem Koolhaas, Elia Zenghelis, Madelon Vriesendorp e Zoe Zenghelis, em 1975.

processos de transformação e ou reestruturação urbana (requalificação, reabilitação, re..., etc.), pois sua operacionalização obedece aos princípios da participação, transparência, equidade dos encargos e benefícios do processo de transformação.

Além dessa iniciativa de introdução do Reparcelamento no contexto da Política Urbana nacional, destacam-se outras quinze entre os anos de 1996 e 2020, conforme expõe-se, cronologicamente, a seguir:

[01] Em 1996, a cidade de Belo Horizonte/MG incorporou ao seu Plano Diretor, Lei n.º 7.165 (BELO HORIZONTE, 1996), o “Convênio Urbanístico de Interesse Social”, como “uma forma de acordo de cooperação firmado entre o Executivo e a iniciativa privada, por meio de licitação, para execução de empreendimentos de interesse social”.

[02] Em 1997, a cidade de São Borja/RS, inseriu na legislação municipal que “Dispõe sobre o solo urbano, e dá outras providências”, Lei Complementar n.º 7 (SÃO BORJA, 1997), o “Reparcelamento” como uma “forma de Parcelamento do Solo para fins urbanos”, juntamente com o “Loteamento”, o “Desmembramento” e o “Fracionamento”.

[03] Em 2006, a cidade de Taquari/RS inseriu na legislação municipal que “Dispõe sobre o solo urbano, e dá outras providências”, Lei n.º 2.615 (TAQUARI, 2006), o “Reparcelamento” como uma “forma de Parcelamento do Solo para fins urbanos”, juntamente com o “Loteamento” e o “Desmembramento”.

[04] Ainda em 2006, a cidade de Linhares/ES inseriu na legislação municipal que “Dispõe sobre o Parcelamento do Solo no Município de Linhares, e dá outras providências”, Lei Complementar n.º 2.623 (LINHARES, 2006), o “Reparcelamento” como uma modalidade de “parcelamento do solo para fins urbanos” juntamente com o “Loteamento”, o “Desmembramento” e o “Remembramento”.

[05] Em 2014, o senador Paulo Bauer, propôs o Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014), com o propósito de inserir o “Reparcelamento” ao instrumento urbanístico “Consórcio Imobiliário” para “urbanização ou reurbanização de zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica”.

[06] Também em 2014, o deputado federal Paulo Teixeira, propôs o Projeto de Lei n.º 7.943 (BRASIL, 2014), propondo a inclusão do “Reloteamento” na Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o Parcelamento do solo urbano.

[07] Ainda em 2014, a cidade de São Paulo/SP incorporou ao seu Plano Diretor, Lei n.º 16.050 (SÃO PAULO, 2014), o “Reordenamento Urbanístico Integrado”, um instrumento que trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse

público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de “Remembramento”<sup>13</sup> para posterior “Reparcelamento”.

[08] Em 2015, a cidade de Curitiba/PR incorporou ao seu Plano Diretor, Lei n.º 17.771 (CURITIBA, 2015), o “Redesenvolvimento Urbano”:

[...] um instrumento de gestão do solo que permite a implantação de projetos urbanos de reconhecido interesse público, mediante **reparcelamento**, modificação ou aquisição de direitos, com a adesão dos proprietários, promovendo o melhor e maior uso da propriedade, pública ou privada, com a finalidade de criação, aumento ou requalificação de espaço público ou de uso público. (grifo nosso)

[09] Em 2017, o Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2014), proposto pelo senador Wilder Morais, transforma-se no Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017), que ainda se encontra em tramitação, devendo ainda passar pela análise e deliberação das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e Cidadania. Até a data de conclusão desta pesquisa, esse projeto recebeu apenas a aprovação da Comissão de Desenvolvimento Urbano.

[10] Também em 2017, o senador Aírton Sandoval propôs o Projeto de Lei n.º 57 (BRASIL, 2017) com a finalidade incorporar o “Reparcelamento” à “Operação Urbana Consorciada” (OUC). Segundo parecer<sup>14</sup> do senador, “a proposta de alteração aperfeiçoa o modelo institucional das OUCs, que financiam obras e investimentos necessários para a recuperação de áreas degradadas, sem a necessidade de onerar o orçamento público.”. Atualmente, esse projeto se encontra arquivado (desde 21/12/2018).

[11] Ainda em 2017, o presidente Michel Temer aprovou a Lei n.º 13.456 (BRASIL, 2017), que tem por finalidade, conforme art. 46º, considerar e garantir o uso do “Consórcio Imobiliário” como forma de viabilização de planos – de urbanização; de regularização fundiária; de reforma; de conservação ou construção de edificação – por meio dos quais o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

---

<sup>13</sup> “Remembramento de terra é o procedimento administrativo destinado a realizar a fusão ou unificação de dois ou mais terrenos, para a formação de novo lote, pelo reagrupamento de lotes contíguos, com a decorrente constituição de um terreno maior. O terreno resultante do remembramento é considerado juridicamente um novo imóvel, pois passa a ter uma área distinta, ou seja, maior, formada pela soma das áreas dos terrenos remembrados, como também possuirá limites e confrontações diferentes.”. Fonte: ANOREG/BR. Disponível em: <[https://www.anoreg.org.br/site/2005/12/08/imported\\_5183/](https://www.anoreg.org.br/site/2005/12/08/imported_5183/)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128333>>. Acesso em: 25 set. 2019.

[12] Em 2018, o senador José Serra propôs o Projeto de Lei n.º 261 (BRASIL, 2018) com a finalidade incorporar o “Reparcelamento” como instrumento que possibilite a implantação de novas linhas de transporte ferroviário.

[13] Em 2019, o Senador Plínio Valério propôs o Projeto de Lei n.º 5.134 (BRASIL, 2019), incorporando o “Reparcelamento” como uma modalidade de parcelamento a ser executada por meio de “Concessão de Obra Pública”.

[14] Também em 2019, a cidade de Belo Horizonte/MG incorporou ao seu Plano Diretor, Lei n.º 11.181 (BELO HORIZONTE, 2019), o “Reajuste de Terrenos” para qualificação urbanística, o “Reparcelamento” para auxiliar a implantação de Espaços livres de uso público e instalação de Equipamentos Urbanos e Comunitários; e o “Parcelamento Vinculado” para desenvolver Projetos em ZEIS e AEIS.

[15] Em 2020, a cidade de São Paulo/SP, sanciona o Decreto n.º 59.885 (SÃO PAULO, 2020), incorporando o “Reparcelamento” à Lei municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Estas dezesseis iniciativas se configuram como esforços para introduzir o Reparcimento na legislação urbanística, ora no âmbito federal, ora no âmbito municipal. Conhecê-las e compreendê-las é parte do que se propõe nesta pesquisa – ver seção 5.3.4.3 *Análise dos Dispositivos Legislativos do Reparcimento no Brasil*.

Embora já tenha se passado mais de duas décadas da primeira manifestação de interesse de utilização do Reparcimento no Brasil, ainda não temos registro de sua utilização. Além disso, nenhuma dessas dezesseis iniciativas objetiva inserir o Reparcimento como uma modalidade de Parcelamento do Solo dentro da legislação federal que disciplina a matéria – Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) e Lei n.º 4.504 (BRASIL, 1964) – como ocorre nos países que utilizam esse instrumento, fato que contribui para seu elevado grau de desconhecimento por parte de agentes públicos e privados que atuam local e regionalmente na área do Planejamento e Gestão Urbana no território brasileiro.

E, mais preocupante que isso, sem que esse instrumento seja disciplinado em âmbito nacional, potencializando, assim, eventuais desvirtuamentos que podem ser ocasionados pelos múltiplos entendimentos que podem surgir por parte dos técnicos das Administrações Públicas e Legisladores que serão corresponsáveis pelo disciplinamento da matéria nos âmbitos regionais e municipais, como já vem ocorrendo.

Portanto, a presente pesquisa pretende ser uma contribuição à lacuna do conhecimento que existe sobre o tema de Reparcimento no Brasil. E, para que se possa almejar que sua utilização ocorra de



forma segura e eficaz nas cidade brasileiras, faz-se necessário identificar quais os possíveis “riscos” e “benefícios” poderiam ser associados à utilização desse instrumento urbanístico, a partir da experiência internacional de outros países, para que ambos possam ser analisados e gerenciados com o objetivo de minimizar os efeitos negativos e maximizar os positivos.

### 1.3 Questão da Pesquisa

A partir do contexto e do problema apresentados, definiu-se a seguinte questão de pesquisa:

**Como a experiência internacional pode auxiliar na identificação de possíveis riscos e benefícios que poderiam ser associados à aplicação do instrumento *Reparcelamento* nas cidades brasileiras?**

O conceito de **risco** adotado nesta pesquisa refere-se à ameaça ou perigo de passar por um episódio arriscado ou temerário que pode acarretar alguma consequência negativa (danos) para o desenvolvimento de um processo. Por **benefício**, compreende-se a ação que se faz com o intuito de melhorar um processo e os resultados positivos dessa ação.

A presente pesquisa defende a tese de que o Brasil necessita de instrumentos urbanísticos que regulem e operacionalizem o Reparcèlement. Contudo, para que os eventuais riscos sejam minimizados e os potenciais benefícios do Reparcèlement sejam alcançados, tais instrumentos devem garantir a Função Social da Propriedade e, particularmente, a Inclusão Social.

### 1.4 Objetivos da Pesquisa

Como **objetivo geral**, esta pesquisa procura analisar, a partir de experiências nacionais (isoladas) e internacionais, a possível aplicação do instrumento urbanístico de Reparcèlement pelo Planejamento Urbano em municípios brasileiros, bem como seus potenciais riscos e benefícios.

Como **objetivos específicos**, esta pesquisa busca:

- analisar como transcorreu o desenvolvimento da legislação federal que disciplina o Parcelamento do solo urbano no Brasil;
- identificar os principais desafios territoriais urbanos enfrentados pelos países latino-americanos nas últimas cinco décadas, bem como as dificuldades inerentes ao Planejamento e Desenvolvimento da Política Urbana associada a esses Estados;

- identificar os princípios constitucionais da Função Social da Cidade e da Propriedade propugnados pela Política Urbana brasileira;
- analisar os dispositivos legais, vigentes e em tramitação, que têm por finalidade introduzir e/ou disciplinar o Reparcelamento na legislação urbanística nacional e municipal brasileiras;
- identificar se os propósitos de utilização previstos para o Reparcelamento no caso brasileiro se coadunam com os dos casos internacionais de referência (Portugal e Colômbia).

### 1.5 Síntese do Método de Pesquisa

A estratégia de pesquisa adotada foi o **estudo de caso**. Trata-se de uma pesquisa **exploratória** com abordagem **qualitativa**.

A investigação foi desenvolvida em **3 (três) distintos casos**:

[1] o **caso do BRASIL** – o Reparcelamento na legislação urbanística brasileira (vigente e em tramitação) no período entre 1996 e 2020. Como, no Brasil, o Reparcelamento ainda não havia sido efetivamente aplicado, para que fosse possível atender ao objetivo geral desta pesquisa, foram selecionados dois casos internacionais como referência para o caso brasileiro;

[2] o **caso (referência) de PORTUGAL** – o Reparcelamento em Portugal (Operações de Reparcelamento nas cidades de Cascais e Vila Nova de Gaia) no período entre 1999 e 2020;

[3] o **caso (referência) da COLÔMBIA** – o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* na Colômbia (Planos Parciais operacionalizados pela *Integración Inmobiliaria* nas cidades de Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali) no período entre 1989 e 2020.

**A escolha destes 3 (três) casos justifica-se** pelas razões que seguem.

A **escolha do Brasil** se justifica por ser o foco principal desta investigação e das possíveis contribuições desta tese. O Brasil apresenta, há mais de duas décadas, evidências que atestam o interesse em incorporar o Reparcelamento na legislação urbanística nos âmbitos municipais e federais. Contudo, é importante que os potenciais riscos e benefícios do Reparcelamento no contexto brasileiro sejam investigados e compreendidos.

A **escolha de Portugal** se justifica: [1] por ser um país que, no Período Colonial, juntamente com a Espanha, influenciou fortemente o Desenvolvimento Urbano na América Latina, especialmente o Brasil, que foi sua colônia; [2] por ter uma estrutura de política urbana similar à do Brasil, desenvolvida

por meio de Lei Federal de Política Urbana que estabelece competência aos municípios e distritos para desenvolverem seu planejamento e gestão urbana, bem como legislar sobre esta prática; [3] por ter incorporado em sua legislação urbanística o instrumento (Reparcelamento), objeto desta pesquisa, há mais de duas décadas; e [4] por possuir intervenções urbanísticas, executadas e em curso, operacionalizadas pelo *Reparcelamento*.

A **escolha da Colômbia** se justifica: [1] por ser um país que também, a exemplo do Brasil e de Portugal, possui legislação federal que estabelece competência aos municípios para o desenvolvimento e execução de ações referentes às atividades de planejamento territorial; [2] por ser uma nação latino-americana que enfrenta desafios urbanísticos gerados por problemas (territoriais, sociais, ambientais, econômicos, políticos) similares aos brasileiros ao longo da história; [3] por ter incorporado o instrumento urbanístico (*Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria*) objeto desta pesquisa há mais de duas décadas; e [4] por possuir intervenções urbanísticas, executadas e em curso, operacionalizadas pelos *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria*.

A pesquisa foi desenvolvida em **4 etapas**.

1. A **primeira** foi destinada à **definição de uma estrutura conceitual teórica** (identificar: a literatura de referência; a legislação a ser analisada; os principais conceitos e categorias de análise) e ao **planejamento dos casos** (selecionar os casos de referência para o estudo de caso do Brasil; identificar as fontes e desenvolver o protocolo para a coleta de dados; e definir as técnicas de análise dos dados).
2. A **segunda** foi destinada à **coleta dos dados** (obtenção de documentos e arquivos; contatos com os técnicos a serem entrevistados; e coleta e registros dos dados).
3. A **terceira** foi destinada ao **tratamento e análise dos dados** (preparar as informações; sintetizar os dados em unidades de análise; categorizar unidades de análise; descrever os dados nas categorias de análise; e interpretar os dados).
4. A **quarta** foi destinada à **avaliação e consolidação dos resultados** (discutir e avaliar os resultados e identificar possíveis estudos futuros).

## 1.6 Estrutura do Trabalho

Este trabalho está estruturado em seis capítulos. O capítulo em tela contextualiza a situação sobre a qual nasceu a questão desta pesquisa, identifica os elementos que justificam o desenvolvimento

do trabalho, bem como apresenta seus objetivos e a síntese da metodologia a ser utilizada na pesquisa.

O **Capítulo 2** dedica-se à revisão de literatura sobre as temáticas de Parcelamento do Solo e o *Land Readjustment* – está subdividido em 2 (dois) subcapítulos que abordam: O Parcelamento do solo urbano no Brasil; e O *Land Readjustment* – e está complementado pelo *Apêndice 1 – Origens e Difusão do Land Readjustment* (p. 356). Ao final deste tem uma seção que apresenta uma síntese do capítulo.

O **Capítulo 3** destina-se à revisão de literatura sobre as temáticas da Política Urbana Territorial e da Função Social. Está subdividido em 4 (quatro) subcapítulos que abordam: O Desenvolvimento Urbano no Brasil; O Planejamento Urbano no Brasil; As Funções Sociais da Cidade; e A Função Social da Propriedade. O capítulo está complementado pelos *Apêndice 2 – O Desenvolvimento Urbano na América Latina* (p. 359) e o *Apêndice 3 – Breve Histórico do Planejamento Urbano na América Latina* (p. 370). Ao final deste tem uma seção que apresenta uma síntese do capítulo.

O **Capítulo 4** descreve a metodologia adotada no desenvolvimento do trabalho de investigação: a estratégia de pesquisa; a delimitação do campo de observação e justificativa; e o delineamento da pesquisa (as etapas da pesquisa, as técnicas de coleta, tratamento e análise dos dados utilizadas e a estratégia de validação dos resultados).

O **Capítulo 5** compõe-se por 4 (quatro) subcapítulos que relatam os resultados da presente pesquisa. O primeiro, denominado de **O caso de PORTUGAL**, relata a experiência portuguesa, no período entre 1999 e 2020, relacionada ao instrumento urbanístico “Reparcelamento” no contexto nacional e municipal (nas cidades de Vila Nova de Gaia e Cascais). O segundo, denominado **O caso da COLÔMBIA**, relata a experiência colombiana, no período entre 1989 e 2020, relacionada ao instrumento urbanístico “*Reajuste de Tierras*” – e sua variação “*Integración Inmobiliaria*”<sup>15</sup> – no contexto nacional e municipal (nas cidades de Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali). O terceiro, denominado **O caso do BRASIL**, relata a experiência brasileira, no período entre 1996 e 2020, relacionada aos dispositivos legais, vigentes e em tramitação, que têm por finalidade introduzir e/ou disciplinar o “Reparcelamento” na legislação urbanística nacional e municipal (nas cidades de Belo Horizonte/MG, São Borja/RS, Taquari/RS, Linhares/ES, São Paulo/SP e Curitiba/PR); identifica os “instrumentos urbanísticos” que o incorporam em seu escopo; e conclui procurando identificar os

---

<sup>15</sup> O *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* são instrumentos utilizados com os mesmos propósitos, entretanto distintos. A diferença entre o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* está relacionada à construção das edificações. No *Reajuste de Tierras* todas as edificações previstas pelo *Plan Parcial* correspondente devem ser desenvolvidas de forma conjunta, enquanto na *Integración Inmobiliaria*, objetiva-se a conservação de parte dos imóveis que se localizam na Área de Atuação Urbanística, por meio de estratégias de restauração e reciclagem (GONZÁLEZ; ACOSTA; QUINTERO, 2019).

possíveis riscos e benefícios que poderiam ser associados à sua aplicação no contexto nacional. O quarto subcapítulo apresenta uma síntese dos objetivos específicos desta pesquisa.

O **Capítulo 6** foi destinado às considerações finais: apresentação dos argumentos que corroboram com a tese; possíveis contribuições e implicações que podem ser associadas ao desenvolvimento deste trabalho; e conclui apresentando caminhos para futuras investigações indicando possíveis parceiros internacionais para essa empreitada.

## 2. O PARCELAMENTO DO SOLO E O *LAND READJUSTMENT*

O Capítulo 2, dedicado à revisão bibliográfica, tem por finalidade identificar: i) como transcorreu o Parcelamento do Solo Urbano no Brasil, no período entre a promulgação da “Lei das Terras”, Lei n.º 601 (BRASIL, 1850), que marca o início do processo de transformação da terra em mercadoria no Brasil, até a promulgação da “Lei Lehmann”, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), legislação federal de “Parcelamento do Solo Urbano” que aborda respectivamente aspectos urbanísticos, administrativos, civis e penais. Além disso, este capítulo também tem por finalidade identificar: ii) como vem transcorrendo os processos de Parcelamento do Solo no Brasil, no período entre promulgação da “Lei Lehmann” até os dias atuais; iii) quais os significado dos conceitos utilizados no corpo da “Lei Lehmann”; iv) quais foram as alterações significativas feitas na “Lei Lehmann” desde a sua promulgação, até os dias atuais; v) quais os impactos da aplicação da “Lei Lehmann” na produção das cidades brasileiras ao longo deste período; vi) qual o conceito e a origem do instrumento urbanístico *Land Readjustment*; vii) quais as principais características do funcionamento do *Land Readjustment* em países que utilizam este instrumento, bem como os principais aspectos positivos e negativos estão relacionados à sua aplicação; e viii) quais as diferenças e semelhanças entre o *Land Readjustment* e as Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil.

### 2.1 O Parcelamento do solo urbano no Brasil

A Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), que trata do Parcelamento do solo urbano no âmbito da legislação urbanística brasileira, tem a mesma relevância, e encontra-se hierarquicamente no mesmo patamar, que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), pois estabelece critérios, procedimentos, diretrizes e instrumentos que incidem sobre as intervenções urbanísticas de Parcelamento do solo urbano que resultarão em núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros nas cidades brasileiras.

Segundo Whitaker (2005), a promulgação da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), é uma vitória da mobilização dos excluídos do “milagre brasileiro”, que lutavam desde 1963, quando da realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, “reivindicando a regularização dos loteamentos clandestinos, a construção de equipamentos de educação e saúde, a implantação de infraestrutura nas favelas, etc.” (WHITAKER; 2005, n.p).

Segundo Saule Junior (2008), o Parcelamento do solo passou a ser disciplinado por legislação

federal no final da década de 1930 – mais especificamente pelos: Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937) e o Decreto n.º 3.079 (BRASIL, 1938) – exigindo dos loteadores: infraestrutura, projeto de parcelamento do solo e regras contratuais sobre a compra de terrenos (mediante prestações). Entretanto, não foi suficientemente eficaz para conter a proliferação de loteamentos populares sem condições de habitação adequadas, sem atendimento às normas e às legislações vigentes à época e sem autorização formal por parte do Setor Público.

A Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), ainda vigente, disciplina 10 (dez) matérias: i) as modalidades de parcelamento; ii) os requisitos urbanísticos mínimos (sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários, áreas públicas) para loteamento; iii) as responsabilidades do loteador e do poder público; iv) os elementos do projeto de loteamento e/ou desmembramento; v) as etapas de aprovação e registro do parcelamento; vi) as competências do município e do estado nas intervenções urbanísticas de parcelamento; vii) as relações contratuais entre o loteador e os adquirentes de lotes; viii) o papel do poder público na regularização de parcelamento irregular; ix) os critérios específicos para a regularização de parcelamentos de interesse social promovidos pelo poder público; e por fim x) as infrações e crimes de parcelamento do solo, bem como os requisitos para a modificação de área rural para área urbana para fins de implantação de parcelamento urbano.

Para Blanco (2008), a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979, p. 34) é inovadora ao abordar respectivamente aspectos urbanísticos, administrativos, civis e penais, abarcando a gama do direito urbanístico, direito civil e direito penal. Segundo o autor, “trata-se de uma norma de ordem pública, impondo novo caráter às relações civis do loteamento e desmembramento urbano”.

Entre os **benefícios** reportados à lei federal de Parcelamento do solo urbano destacam-se dois: o reconhecimento da competência do Município<sup>16</sup> para a regularização de parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios (arts. 40º e 41º); e a possibilidade de parcelamentos diferenciados para a população de baixa renda.

Entretanto, para Whitaker (2005, n.p), a questão do acesso à propriedade da terra está no cerne da enorme desigualdade socioespacial que assola as cidades brasileiras, que “são hoje a expressão urbana de uma sociedade que nunca conseguiu superar sua herança colonial para construir uma nação que distribuisse de forma mais equitativa suas riquezas”. Além disso, “mais recentemente, viu sobrepor-se à essa matriz arcaica uma nova roupagem de modernidade “global” que só fez exacerbar suas

---

<sup>16</sup> Os incisos I e VIII do art. 30º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelecem que “é competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

dramáticas injustiças” (WHITAKER; 2005, n.p).

Para entender melhor as mudanças que a legislação urbanística que trata do Parcelamento do Solo sofreu ao longo dos anos, serão apresentados a seguir, em ordem cronológica, aspectos territoriais urbanísticos relevantes antecedentes à legislação de Parcelamento de solo no Brasil, bem como algumas características de sua evolução, no período compreendido entre a década de 1930, quando surgiram as primeiras regulamentações sobre o tema, e os dias atuais.

### **2.1.1 Antecedentes à legislação de Parcelamento de solo no Brasil (1888 / 1937)**

“Até meados do século XIX, a terra no Brasil era concedida pela Coroa – as sesmarias<sup>17</sup> –, ou simplesmente ocupada” (WHITAKER; 2005, n.p). Nessa época, segundo Whitaker (2005, n.p), “os municípios tinham o Rocio, terras em que se implantavam as casas e pequenas áreas de produção, sem custo”. Desta forma, “a terra ainda não tinha valor comercial”, entretanto, “essas formas de apropriação já favoreciam a hegemonia de uma classe social privilegiada”. (WHITAKER; 2005, n.p).

Em 1850, a Lei das Terras, Lei n.º 601 (BRASIL, 1850), que dispõe sobre as terras devolutas do Império, transformou a terra em mercadoria. Na avaliação de Whitaker (2005, n.p), “pode-se considerar que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil.” Assim sendo, a partir desta data, para se ter terra no Brasil, era necessário pagar por ela. Segundo Whitaker (2005, n.p), esse processo ocorreu essencialmente no meio rural, entretanto, a “Lei das Terras teve também forte influência nas dinâmicas de apropriação da terra urbana”, em especial por distinguir o que é solo público e privado, possibilitando “regulamentar o acesso à terra urbana, definindo padrões de uso e ocupação”.

---

<sup>17</sup> Sesmarias eram terrenos abandonados pertencentes a Portugal (perdurou de 1530 até 1822). O nome sesmaria deriva de sesmar, dividir. Por esse sistema, as terras cultivadas nas comunidades eram divididas conforme o número de habitantes e, depois, sorteadas. O objetivo era garantir o cultivo das áreas, que eram denominadas sesmo porque correspondiam à sexta parte do valor de cada terreno. Cada sesmaria tinha cerca de 6,5 mil metros quadrados. No Brasil, o sistema de sesmarias foi aplicado como forma de garantir a posse do território, já dividido em Capitânicas Hereditárias. As capitânicas garantiam a posse e não representavam gastos para a Coroa, contudo os territórios sofriam com invasões. O sistema garantia o suporte à colonização necessário à Coroa. A distribuição de terras tinha como objetivo atrair colonos cristãos, que tinham o direito de usufruir assegurado por meio de cartas de doação. Esses eram chamados sesmeiros. Quem recebia a posse da sesmaria não teria, contudo, domínio total administrativo e permaneciam sujeitos à Coroa. Já os capitães donatários das capitânicas, detinham 20% do território e eram obrigados a distribuir os demais 80% em sistema de sesmaria. Entre os principais problemas enfrentados pela Coroa para regulamentar as sesmarias estava a obrigatoriedade do cultivo e o estabelecimento de limites territoriais, muitas vezes desobedecidos pelos posseiros. Os posseiros, a quem os sesmeiros arrendavam as terras, passaram a cultivá-la e exigir o reconhecimento do direito sobre os territórios. A Coroa fez inúmeras tentativas de regulamentar o problema e, somente em 1822 o sistema de sesmarias foi abolido, beneficiando os posseiros. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/antiores/edicao02/materia03/>> Acesso em: 28 mar. 2021.



Neste mesmo ano, duas semanas antes, não por acaso, segundo Whitaker (2005), a Lei nº 581 (BRASIL, 1850), conhecida como Lei Eusébio de Queirós, já havia estabelecido medidas de combate ao tráfico de escravos, proibindo a realização desta atividade nos portos brasileiros. Com o fim do tráfico e a libertação de escravos antes mesmo da abolição, que ocorreria apenas em 1888, foi gerado um significativo afluxo para as grandes cidades brasileiras da época como: Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador.

Em 1888, ocorre a abolição da escravatura. Para Whitaker (2005, n.p) “o fim da escravidão no Brasil está mais ligado aos fortes interesses comerciais<sup>18</sup> ingleses, a potência hegemônica da época, do que aos ideais abolicionistas”. Para Blanco (2008), esse é um importante marco, que diretamente não tem muita influência e, entretanto, indiretamente, tem profundas implicações na ocupação territorial urbana e na regularização fundiária no Brasil. Segundo o autor, nessa época (ver Quadro 1), o Brasil vive um período de transformação de seu modelo de produção, saindo do modelo essencialmente “agrícola” para um outro de “desenvolvimento econômico”. Para o autor, trata-se de um período marcado por um pujante processo de imigração, com a chegada de 3,3 milhões de imigrantes<sup>19</sup> que atuarão como mão de obra assalariada em substituição à extinta exploração escravocrata, provocando aperfeiçoamento do sistema capitalista e conseqüentemente refletindo na mudança dos padrões de ocupação territorial no país.

---

<sup>18</sup> “A expansão comercial imposta pela Revolução Industrial fez com que aumentasse o interesse dos ingleses sobre o comércio brasileiro, e as pressões para impedir qualquer restrição a seus produtos e garantir o aumento do mercado, o que incluía também o fim da mão-de-obra escrava e a implantação do assalariamento. [...] Outro aspecto decorrente da Lei das Terras, embora menos significativo que sua função de promover a implantação do trabalho assalariado, é que antes da sua aprovação, o "capital" dos grandes latifundiários era medido pelo número de escravos que cada um detinha, fosse no campo ou nas cidades. [...] Está claro que, em meio a um processo político-econômico em que se restringia o sistema de escravidão, a Lei das Terras serviu para transferir o indicativo de poder e riqueza das elites de então: sua hegemonia não era mais medida pelo número de escravos, mas pela terra que possuía, agora convertida em mercadoria, e o trabalho assalariado podia então se expandir no Brasil, respondendo às pressões inglesas. Evidentemente, tal situação consolidou a divisão da sociedade em duas categorias bem distintas: os proprietários fundiários de um lado, e do outro, sem nenhuma possibilidade de comprar terras, os escravos, que seriam juridicamente libertos apenas em 1888, e os imigrantes, presos à dívidas com seus patrões ou simplesmente ignorantes de todos os procedimentos necessários para obter o título de propriedade.” (WHITAKER; 2005, n.p).

<sup>19</sup> Em meados do século XIX, as áreas desocupadas do sul do Brasil e o crescimento da lavoura de café atraíram a mão-de-obra estrangeira, principalmente europeia, que estava à procura de melhores condições de vida e de trabalho. A imigração então iniciada iria ter enorme importância na história econômica, política e cultural brasileira. Para cá vieram italianos, portugueses, espanhóis, alemães, austríacos, russos, além de outras nacionalidades e grupos étnicos de menor expressão numérica como suíços, húngaros, poloneses, tchecos, judeus. Vieram também japoneses, sírios e libaneses, desejosos de tentar a vida no Brasil. O último afluxo significativo de imigrantes ocorreu na década de 1920, e vários motivos explicam o declínio verificado a partir de então: o crescimento das migrações internas na Europa, os efeitos da crise de 1929 na economia e as limitações impostas pelo governo brasileiro. Exemplo disso foi o decreto presidencial de dezembro de 1930, que procurava disciplinar "a afluência desordenada de estrangeiros", vista como responsável pelo aumento do desemprego nas cidades. Fonte: FGV. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CafeEIndustria/Imigracao>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

### Quadro 1 – Antecedentes à Legislação de Parcelamento de Solo (1888 / 1937)

<b>1888</b>	<b>Ano da abolição da escravatura.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudança do modelo de produção agrícola para o de desenvolvimento econômico.</li> <li>• Chegada de imigrantes substitui a mão-de-obra escrava por assalariada.</li> </ul>
<b>1930</b>	<b>Início do processo de crescimento “mais acelerado” das cidades brasileiras provocado por mudanças no processo produtivo e no sistema econômico.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Período de grandes transformações urbanísticas provocadas pelo inchaço das cidades decorrentes do processo de migração campo-cidade.</li> <li>• Surge a necessidade do produto “terra para moradia”.</li> <li>• Começa a expansão territorial das cidades mediante a comercialização de terrenos oriundos de parcelamentos do solo.</li> <li>• Surge a modalidade contratual de compra e venda de terrenos à prestação.</li> <li>• A ausência de instrumentos legais de regulamentação dessa atividade permite práticas abusivas favorecendo o vendedor e acarretando insegurança ao comprador.</li> </ul>

Fonte: Autor baseado em BLANCO (2008)

O quadro anterior (ver Quadro 1) apresenta um conjunto de fatos – mudança do modelo de produção; chegada de imigrantes; transformações urbanísticas provocadas pelo inchaço das cidades; migração campo-cidade; busca de terra para moradia; expansão territorial mediante comercialização de terrenos (surtem os primeiros loteamentos e conseqüentemente os primeiros contratos de compra e venda de terrenos à prestação); a ausência de instrumentos legais de regulamentação dessa atividade, que permite práticas abusivas – que resultou no cenário que pressionou o país na busca pela regulamentação legislativa da atividade de Parcelamento do solo. A seguir, será apresentado um breve panorama do desenvolvimento histórico da legislação federal do Parcelamento do solo no Brasil classificando-o em 4 (quatro) períodos caracterizados por distintos focos de interesses.

#### 2.1.2 Breve histórico da legislação federal do Parcelamento do solo no Brasil

Esta seção tem por finalidade apresentar descrever e classificar o histórico de desenvolvimento da legislação urbanística que trata da atividade de Parcelamento do solo no Brasil em 4 (quatro) períodos (que apresentam, segundo levantamento bibliográfico, características comuns para seu agrupamento, porém distintas em sua evolução): o Primeiro Período (1937/1977); o Segundo Período (1977/2000); o Terceiro Período (2000/2007); e o Quarto Período (2007/2019).

### *O primeiro período 1937/1977*

O primeiro período, entre 1937 e 1977, se caracteriza como um período em que o foco do desenvolvimento das normativas do Parcelamento do Solo são as “relações contratuais inerentes às negociações imobiliárias” (ver Quadro 2).

**Quadro 2 – Parcelamento no Brasil (1º Período – 1937 / 1977)**

<b>1937</b>	Dep. Valdemar Ferreira apresenta Projeto de Lei que é convertido no Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tem por finalidade garantir maior segurança nas relações contratuais relativas às negociações e às transações imobiliárias de venda de terrenos vendidos em prestações, frutos de parcelamentos de solo.</li> <li>• Nessa oportunidade, não foram tratadas normativas relativas à urbanização das cidades.</li> </ul>
<b>1938</b>	Foi editado o Decreto n.º 3.079 (BRASIL, 1938) que regulamenta o Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não se antevia, nessa época, o forte impacto que viriam a causar a expansão dos loteamentos. Portanto, o foco do decreto está na “segurança das relações contratuais das transações imobiliárias”.</li> </ul>
<b>1939</b>	Surge o Decreto n.º 4.857 (BRASIL, 1939) que trata da Lei de Registros Públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essa lei inaugura o estabelecimento de aspectos disciplinares na legislação sobre loteamentos.</li> <li>• Obriga a inscrição do memorial para imóveis urbanos e rurais.</li> <li>• Prevê a averbação dos contratos de promessa de compra e venda de terrenos loteados.</li> </ul>
	Edita-se o Decreto-Lei n.º 1.608 (BRASIL, 1939) mais conhecido como o Código de Processo Civil de 39.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os Artigos 345 e 346 estabelecem: a forma de impugnação a ser feita nos registros de loteamentos; e a execução de promessa por meio de ação de adjudicação compulsória, conferindo o título de propriedade definitivo ao adquirente que tenha pagado todas as prestações acordadas em contrato em situações em que o proprietário se recuse a fornecê-lo.</li> </ul>
<b>1949</b>	A Lei n.º 649 (BRASIL, 1949) altera o art. 22º do Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A alteração estabelece que: a adjudicação compulsória seja aplicada em contratos sem cláusula de arrendimento, de compromisso de compra e venda de imóveis não loteados, cujo preço tenha sido pago no ato da sua constituição ou deva sê-lo em uma ou mais prestações desde que inscritos em qualquer tempo.</li> </ul>
<b>1967</b>	É editado o Decreto-Lei n.º 271 (BRASIL, 1967).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgem as primeiras definições dos instrumentos de “loteamento” e “desmembramento”.</li> <li>• Estabelece a possibilidade de sanções penais para loteamentos irregulares.</li> </ul>
<b>1969</b>	O Decreto-Lei n.º 745 (BRASIL, 1969) altera novamente o art. 22º do Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumenta a garantia dos compradores em caso de rescisão contratual.</li> <li>• Impõe que ação judicial de quebra de contrato motivada por inadimplemento seja precedida de interpelação e notificação ao adquirente.</li> </ul>

Fonte: Autor baseado em Blanco (2008).

Couto (1981) destaca que, no Brasil, o Parcelamento do solo só passou a receber algum suporte legislativo a partir do ano de 1934, mas foi em 10 de dezembro de 1937, que o Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937), de autoria do prof. Waldemar Loureiro, baseado no Projeto de Lei interposto pelo então deputado federal (SP) Valdemar Martins Ferreira (neste mesmo ano) na Câmara dos Deputados, foi promulgado pelo Estado Novo<sup>20</sup>. Segundo o autor, a situação financeira em que se encontravam os municípios brasileiros, nessa época, os impossibilitava de conceber e realizar planos de melhoramentos de qualidade de vida, prejudicando assim o interesse coletivo associado ao crescimento do Parcelamento do solo urbano.

Além disso, Couto (1981) destaca que outro problema a ser enfrentado nesta época, era o combate à proliferação de loteamentos clandestinos, em especial aqueles implantados em áreas de risco, em áreas de proteção ambiental e em áreas periféricas às grandes cidades, carentes de serviços e equipamentos urbanos e infraestrutura compatível.

Para Barreiros e Iabiko (1998), a expansão urbana das cidades brasileiras foi realizada por meio de Parcelamentos do Solo realizados de formas regulares, irregulares<sup>21</sup> e/ou clandestinos<sup>22</sup>. Os autores destacam que o Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937), que vigorou por aproximadamente meio século (entre 1937 e 1979), período de grande expansão urbana no Brasil, não continha dispositivos urbanísticos que auxiliassem o poder público nas tarefas de expansão e/ou organização territorial, bem como na oferta de áreas públicas para a instalação de equipamentos urbanos e comunitários necessários ao atendimento da população que se instalava nas áreas urbanas expandidas. Para os autores, o reflexo da urbanização realizada sob a égide desse decreto foi, em geral, o de uma malha urbana densificada (quantitativamente crescente) e carente de áreas públicas.

Conforme Serra (1991), na década de 1940, o Brasil passa por um acelerado processo de urbanização sem precedentes, seja pela velocidade do processo, seja por suas dimensões, deflagrado

---

<sup>20</sup> O Estado Novo foi a fase ditatorial do governo de Getúlio Vargas. Ao todo, Vargas permaneceu no poder de 1930 a 1945, mas a fase do Estado Novo corresponde especificamente ao período de 1937 a 1945. Teve início em novembro de 1937, quando foi realizado o Golpe do Estado Novo, e foi encerrado quando os militares obrigaram Vargas a se retirar do poder. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/estado-novo-1937-1945.htm> Acesso em: 15 mar. 2020.

<sup>21</sup> Loteamento Irregular é aquele que, muito embora aprovado pelo poder público e/ou registrado no registro de imóveis competente, não foi executado atendendo as exigências da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) (ex.: ausência de infra estrutura, de área comunitária, área verde, etc). Fonte: Guia do Parcelamento do Solo Urbano elaborado pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do MP/SC.

<sup>22</sup> Loteamento Clandestino é aquele que não possui a aprovação do poder público e/ou o registro no cartório de registro de imóveis competente, resultando inviabilizada a matrícula e individualização dos respectivos lotes. Fonte: Guia do Parcelamento do Solo Urbano elaborado pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do MP/SC.

pela migração da população rural para as áreas urbanas. Segundo Santos (1991) no período entre 1940 e 1980, a taxa de urbanização brasileira variou dos 26,35%, em 1940, para 68,86%, em 1980, a população total triplicou e a população urbana se multiplicou por 7,5 vezes. Esse significativo aumento da população urbana resultou no aumento das áreas urbanizadas, seja de expansão horizontal e/ou vertical, bem como no aumento do número de municípios (SANTOS, 1991).

Segundo Lehmann (1977), na década de 1970, o Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937) encontrava-se defasado<sup>23</sup> da realidade social imposta pelo crescente processo de expansão territorial vivenciado pelas últimas quatro décadas, pois esse instrumento jurídico não contemplava normativas técnicas-urbanísticas que disciplinassem e ordenassem os loteamentos urbanos, dificultando as ações dos estados e municípios brasileiros no ordenamento territorial.

### ***O segundo período 1977/2000.***

O segundo período, entre 1977 e 2000, se caracteriza como período em que o foco do desenvolvimento das normativas do Parcelamento do Solo são as “questões urbanísticas condicionadas ao Planejamento Urbano municipal” (ver Quadro 3).

Já para Motta (1980), a Lei federal de Parcelamento do solo urbano é um dos instrumentos urbanísticos, que embora exija controle e orientação técnica, permite aos municípios brasileiros promover seu ordenamento territorial, exigindo dos loteadores, a adequada oferta de equipamentos urbanos (vias públicas, infraestrutura, áreas de recreação e de usos comunitários) compatíveis com a área ocupada por lotes, contribuindo positivamente para garantia e preservação da qualidade ambiental da áreas de expansão territorial (BRASIL, 1979).

Essas características da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) também são apontadas por Couto (1981) como algo positivo nesse dispositivo legal, pois, a implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, que tradicionalmente eram atribuições públicas, conferiam valorização imobiliária aos proprietários de glebas, bem como aos empreendedores imobiliários (loteadores), decorrente dos investimentos públicos utilizados para sua implementação, resultando em indevida apropriação indireta de capital público.

---

<sup>23</sup> “(...) em razão do recrudescimento do problema urbano, a partir da década de 60, começou-se a clamar por uma nova lei federal do loteamento, que viesse a substituir o Decreto-lei n.º 58/37, uma vez que tal legislação, por contemplar realidade bem diversa daquele tempo, já se encontrava totalmente defasada”(LEHMANN, 1977). Fonte: Trecho do Discurso de Justificação do Projeto de Lei n.º 18 proferido no Senado Federal em 1977, que resultou na Lei n.º 6.766/79.

**Quadro 3 – Parcelamento no Brasil (2º Período – 1977 / 2000)**

<b>1977</b>	O sen. Otto Cyrillo Lehman apresenta ao Senado o projeto que veio a culminar na Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979) ainda vigente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essa proposta, conhecida também como Lei Lehmann, <b>introduz a questão urbanística na legislação federal.</b></li> </ul>
<b>1979</b>	É aprovada a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979). Essa Lei revoga o Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937), no que diz respeito à aplicação ao meio urbano, entretanto, continua vigente para fins rurais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Trata do parcelamento do solo para fins urbanos.</b></li> <li>• Fixa diretrizes gerais.</li> <li>• Traz uma série de definições conceituais,</li> <li>• Apresenta uma estrutura que orienta quanto à implantação de loteamentos urbanos.</li> <li>• Estabelece diretrizes dos governos municipais, passa a regular inteiramente a matéria concernente aos loteamentos urbanos.</li> </ul>
<b>1999</b>	A Lei n.º 9.785 (BRASIL, 1999) altera parcialmente a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Introduz o Plano Diretor dentro da Lei de Parcelamento de Solo Urbano.</b></li> <li>• Essa lei disciplina que o parcelamento do solo para fins urbanos possa ocorrer em “zona urbana”, “zona de expansão urbana” e em “áreas definidas” (inclusive área rural) desde que prevista em seu respectivo Planejamento Urbano municipal e regulamentadas por meio de seu Plano Diretor e/ou legislação específica.</li> <li>• Também estabelece que a União, estados, Distrito Federal e municípios possam estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, permitindo assim as necessárias adequações aos aspectos regionais e locais.</li> <li>• Define que a principal forma de parcelamento do solo é o “loteamento”, oriundo da subdivisão de “gleba” em “lotes”.</li> </ul>
<b>2000</b>	É editada a Lei n.º 10.098 (BRASIL, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação.</b></li> <li>• Em 2015, a Lei n.º 13.146 (BRASIL, 2015), mais conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência altera parcialmente a Lei n.º 10.098 (BRASIL, 2000).</li> <li>• Estabelece que o projeto e o traçado dos elementos de urbanização (públicos e privados) de uso comunitário, observem os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas da ABNT.</li> </ul>

Fonte: Autor, baseado em Blanco (2008).

Villa (1987), distingue diferentes papéis das legislações federais, estaduais e municipais que tratam do Parcelamento do solo: i) a legislação federal, tem por finalidade disciplinar as relações comerciais (compra e venda de lotes) e de respaldar a competência do município na prevenção de problemas urbanísticos inerentes à atividade; a legislação estadual, trata das características físicas do produto final do processo de Parcelamento do solo (lotes, ruas, praças) procurando garantir padrões mínimos de qualidade; e iii) a legislação municipal, objetiva estabelecer requisitos que garantam a qualidade pretendida dos espaços (públicos e privados) oriundos do processo de Parcelamento do solo.

Para Barreiros (1998), no Brasil, tanto o processo de urbanização quanto o de produção de novas áreas urbanas dos municípios se realizam mediante regulamentação técnica e jurídica estabelecidas pela legislação federal de Parcelamento do solo urbano (BRASIL, 1979), que se insere no contexto da urbanização, como principal instrumento de expansão física, impactando diretamente a atividade de ordenamento territorial urbano. Para os autores, a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979, p. 3) “é o grande parâmetro urbanístico do país, no que tange à expansão urbana regular após 1980, haja vista que determinou uma série de adequações de leis estaduais e municipais.”

Alguns autores como Viana (1980), Maricato (1995), Moretti (1997) e Silva (2006) discordam de que a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) tenha trazido apenas aspectos positivos.

Viana (1980), tem o entendimento de que a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) peca por não distinguir distintas categorias de Loteamentos e Desmembramentos. No entendimento desse autor, as exigências impostas aos loteadores deveriam ser diferenciadas em virtude de distintas classes sociais e do contexto regional, ou seja, um Loteamento para atender a classes sociais mais abastadas deveria ter regras diferenciadas de um Loteamento para atender à demanda por Habitação de Interesse Social e ambas deveriam ser diferenciadas em virtude dos seus aspectos demográficos, sociais, culturais e econômicos de cada estado e município.

Para Maricato, a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) contribuiu para evitar que a terra urbana seja parcelada irregularmente em virtude das suas exigências urbanísticas e burocráticas, fortalecendo o mercado capitalista formal. Entretanto, conseqüentemente, ficou mais restrita a oferta de lotes para a classe trabalhadora, que entre as décadas de 1940 e 1980, ocupava os Loteamentos irregulares e/ou clandestinos, e hoje, durante sua vigência, ocupa as favelas.

Para Moretti (1997), a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) não assegura as qualidades necessárias para a áreas destinadas às atividades públicas, apenas as quantifica em proporcionalidade a área a ser objeto de uma operação urbanística de Parcelamento. Segundo o autor, a oferta de “áreas públicas

qualificadas” atende aos interesses mútuos da coletividade e do setor público e, entretanto, é vista pelos proprietários de glebas e loteadores como uma “penalidade”, resultando em uma prática corrente, amparada pela busca do maior lucro, de definir as piores parcelas da área de intervenção de Loteamento para a doação como área pública. Segundo o autor, para corrigir essa distorção, alguns municípios criaram instrumentos legais que lhes possibilitam participar do processo de escolha das áreas. De acordo com Moretti (1997), faz-se necessário, ao analisar a produção de lotes regulares e irregulares, considerar 2 (dois) aspectos: os “mercadológicos” e os de “distribuição de renda” pois, este último, exclui do mercado formal (de lotes regulares), uma grande parcela da população brasileira. Essa demanda acabará sendo suprida por formas “alternativas”, como favelas, loteamentos irregulares, ocupações ilegais, bem como outras formas – aglomerados subnormais<sup>24</sup> – que estão em desacordo com as legislações e normativas existentes, contribuindo negativamente para a promoção e organização da expansão urbana pretendida pelo Poder Público e desejada pela sociedade (MORETTI, 1997).

Para Silva (2006), o Parcelamento do solo urbano tem sido exercido, tradicionalmente, por iniciativa de particulares, de seus interesses, às próprias custas e riscos, ou seja, são os proprietários de glebas, bem como os empreendedores imobiliários, que vêm, desde a década de 1970, exercendo uma atividade urbanística, respaldados por legislação federal que a disciplina, delegando ao setor público municipal, a difícil tarefa de oferecer adequadas condições de habitabilidade à população urbana. Essa prática, afirma o autor, gera conflitos entre o interesse coletivo e os interesses privados, que buscam o máximo de aproveitamento econômico de suas propriedades, objetivando o maior lucro possível, seja para construção de edificações, seja para o Parcelamento do território.

### ***O terceiro período 2000/2007***

O terceiro período, entre 2000 e 2007, se caracteriza como um período em que a legislação do Parcelamento do solo desenvolveu com 2 (dois) focos paralelos:

[1] no desenvolvimento das normativas de “regularização fundiária condicionada à proteção dos recursos hídricos e das faixas de domínio de rodovias e ferrovias”; e

[2] condicionando a “execução de infraestrutura básica” ao exercício do Parcelamento do solo urbano (ver Quadro 4).

---

<sup>24</sup> Nomenclatura que engloba os diversos tipos de assentamentos irregulares existentes no País, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros. (IBGE, 2010).



#### Quadro 4 – Parcelamento no Brasil (3º Período – 2000 / 2007)

<p><b>2000</b></p>	<p>O dep. Bispo Wanderval apresenta o Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000)</p> <p>Denominada de <b>Lei de Responsabilidade Territorial Urbana</b></p> <p>Obs.: Embora tenha sido aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 2017, o PL ainda necessita ser aprovado no plenário da Câmara dos Deputados, bem como ser apreciado pelo Senado Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propõe incorporar uma nova modalidade de Parcelamento do solo urbano, denominada <b>condomínio urbanístico</b>, aos vigentes loteamento e desmembramento, disciplinados na da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979).</li> <li>• Tem como objetivo estabelecer as normas gerais disciplinadoras de Parcelamento do solo urbano e de regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, disciplinando: as responsabilidades do empreendedor e do Poder Público na implantação e manutenção; os requisitos e critérios sobre o conteúdo e para fins de aprovação do projeto; as competências do Município e do Estado sobre licenciamento; as exigências para a adoção da licença urbanística e ambiental integrada; critérios para o registro; regras para os contratos, relações de consumo e direito do consumidor; regularização fundiária sustentável em área urbana; regularização fundiária de interesse social e de interesse específico; demarcação urbanística; legitimação de posse; registro da regularização fundiária de interesse social; infrações penais, administrativas e civis; requisitos e critérios para implantação e regularização do loteamento com controle de acesso; critérios sobre o custo do registro dos títulos de posse inerentes.</li> </ul>
<p><b>2004</b></p>	<p>A Lei n.º 10.932 (BRASIL, 2004) altera o art. 4º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece como obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, ao longo das águas correntes (mar, rios, riachos) e dormentes (lagos, lagoas, açudes) e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, salvo maiores exigências da legislação específica.</li> </ul>
<p><b>2007</b></p>	<p>A Lei n.º 11.445 (BRASIL, 2007) altera o § 5º do art. 2º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.</li> <li>• Estabelece que a infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.</li> </ul>

Fonte: Autor baseado em SAULO JR. (2008)

Para Saule Junior (2008), nesse período, mais especificamente entre a sanção do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e a aprovação<sup>25</sup>, em 2017, do Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000); na

<sup>25</sup> Tramitação do Projeto de Lei 3.057 (BRASIL, 2000). Situação atual: Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19039>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

Comissão Especial de Parcelamento do Solo para fins Urbanos, da Câmara dos Deputados, os esforços legislativos se concentraram na incorporação dos princípios e diretrizes da política de desenvolvimento urbano propugnados consecutivamente pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Exemplo desses esforços foi a intenção de incorporar à “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” como foi denominado o Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000); os princípios da “Função Social da Propriedade urbana e da cidade”, o “direito à moradia e a garantia do direito às cidades sustentáveis”, bem como atender às diretrizes: de “prevalência do interesse público sobre o privado”; a “ocupação prioritária dos vazios urbanos”; a “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população local”; a “adoção de padrões de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município”; a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”; a “recuperação dos investimentos do Poder Público sobre a valorização de imóveis urbanos de propriedade privada”; e a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” (SAULE JUNIOR, 2008).

Além disso, segundo Saule Junior (2008), previa-se, com o intuito de adequação ao Direito à Moradia e Direito à Cidade, que se incorporassem na infraestrutura básica: equipamentos de abastecimento de água potável; disposição adequada de esgoto sanitário; distribuição de energia elétrica; sistema de manejo de águas pluviais; iluminação pública; e pavimentação, esta última, com o intuito de garantir a acessibilidade e a mobilidade aos Loteamentos e Conjuntos Habitacionais.

Atualmente, passadas duas décadas de sua proposição, o Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000) aguarda sua votação no plenário da Câmara dos Deputados para posterior encaminhamento aos trâmites dentro do Senado Federal.

Para Beré (2008), vários problemas resultaram na oposição do Ministério Público Federal ao Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000) dentre os quais destacam-se: i) os conflitos com o Código do Consumidor; ii) os problemas com registros imobiliários; iii) a contrariedade à figura do Condomínio Urbanístico<sup>26</sup>; e iv) as questões ambientais. Na avaliação da autora, a “norma geral ficou muito permissiva, com anistias e sem maiores especificações” (BERÊ, 2008, p.49).

---

<sup>26</sup> **Condomínio Urbanístico** - a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro. Fonte: Projeto de Lei 3.057 (BRASIL, 2000).

Segundo Rolnik (2008, p. 46), uma revisão da Lei de parcelamento do solo pressupõe um esforço para “aumentar a oferta de terra bem localizada e urbanizada, boa do ponto de vista urbanístico e ambiental para as maiorias, para evitar a confusão que é a produção da cidade hoje”. Para Rolnik (2008, p. 47), Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000) “caiu na mesma armadilha de uma visão privatista” que vem desde a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979). Ela segue, argumentando que: “loteamento é produção de cidade e produção de cidade não é a soma de um monte de loteamentinhos, um aqui, outro ali, outro acolá, novos fora não vira cidade, novos fora não produz oferta de cidade para a população de baixa renda” (ROLNIK, 2008, p. 47).

Ao estudar a legislação urbanística relativa ao Parcelamento de solo em países como a Alemanha, Inglaterra, Itália, Espanha e Colômbia, Rolnik (2008) observa que, na Colômbia, diferentemente de como ocorre no Brasil, só é possível ocorrer a expansão urbana dos seus territórios mediante um plano específico para esse propósito, onde: se desenham todos os espaços públicos e privados, bem como todos os equipamentos públicos necessários; se faça a reserva de 25% da terra destinada à habitação de interesse social, independentemente de sua localização e/ou situação, devidamente distribuídos entre os proprietários afetados pelo plano de expansão; os custos da implantação do projeto de cidade são cotizados<sup>27</sup> de forma diferenciada em razão de particularidades do desenho urbano proposto como solução.

Ainda segundo Rolnik (2008, p. 47), ao se aprovar o que foi proposto pelo Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000), “estaremos perdendo uma oportunidade de fechar o ciclo da renovação da ordem jurídica na área urbanística aberto com a Constituição e o Estatuto da Cidade” pois, esse é o elemento faltante para “construir a função social da cidade e da propriedade”. Para a autora “nas cidades brasileiras, as definições de regulação de uso e ocupação de solo são lideradas pelo setor privado, pelo mercado de produção da cidade, seja ele mercado de produção de loteamento – que é a situação mais comum do Brasil –, seja de incorporação imobiliária” (ROLNIK, 2008, p. 48). Ou seja, o processo de valorização imobiliária promovido pelo Loteamento nas cidades brasileiras se dá, via de regra, mediante a transformação do território rural em urbano. Para Rolnik (2008), esse problema se agrava quando as regras dessa transformação territorial envolvem agentes públicos (prefeitura, governo local, vereadores) dentro de “um circuito que é absolutamente capturado por uma interlocução apenas como setor de

---

<sup>27</sup> “[...] um proprietário acaba doando mais que 10% da sua terra para poder implantar, porque justamente o lugar da escola bacana, com a quadra, caiu na gleba de um, então esse vai doar 20% da gleba dele para fazer a escola, e o outro não vai doar nada para fazer equipamento público, mas vai doar o dinheiro para construir a tal escola, um vai doar a área para fazer o sistema viário principal, o outro vai dar o dinheiro para fazer a via, e vão entrar todos dentro de um projeto concertado” (ROLNIK, 2008, p. 47)

produção de mercado” (ROLNIK, 2008, p. 48). Segundo a autora, a grande dificuldade para a reelaboração da legislação urbanística nacional que regulamenta o Parcelamento do solo está na superação da ótica privatista, “voltada única e exclusivamente para uma ideia de regulação da produção de um produto, na direção de se pensar a produção da cidade como espaço coletivo de vida e de exercício de direitos”, e completa, postulando que, “neste sentido, um pacto básico, mínimo, com 10 regras, e não 300, ainda está por se fazer!” (ROLNIK, 2008, p. 48).

Para Saule Junior (2008), a Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao atribuir “exclusividade”<sup>28</sup> ao município na tarefa de condicionar, por meio de seu Plano Diretor, ou através de legislação municipal específica<sup>29</sup>, o exercício do direito da propriedade urbana às metas, objetivos e diretrizes da política urbana municipal, estabeleceu competência a ele para dispor, em seu arcabouço legislativo, os necessários procedimentos, critérios e instrumentos para efetuar a regularização dos Loteamentos irregulares existentes em seu território. Ou seja, pressupõe que deva conter normativas que atendam aos interesses da “ordem pública” e do “interesse social” em benefício dos desejáveis bem coletivo, segurança, bem-estar, equilíbrio ambiental, procurando atender às prerrogativas dos princípios da “função social da propriedade” e das “funções sociais da cidade”.

Ainda segundo Saule Junior (2008, p. 25), uma nova Lei de Parcelamento nacional “deve estabelecer normas voltadas a simplificar as exigências e os procedimentos para o registro público de imóveis públicos ou privados objeto de processos de regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse social”. De acordo com o autor, “a lei deve eliminar os entraves para a abertura da matrícula da área urbana objeto da regularização” (SAULE JUNIOR, 2008, p. 27), por meio de posturas como: aceitar fotos aéreas para a identificação da forma de ocupação da área urbana, bem como reduzir e simplificar a documentação exigida na instrução do processo do registro imobiliário.

Para Saule Junior (2008, p. 27), a lei também deve:

[...] simplificar o registro dos títulos jurídicos objeto da regularização fundiária, em especial da sentença judicial do usucapião urbano individual ou coletivo, dos termos administrativos de concessão de direito real de uso, da concessão de uso especial para fins de moradia individual ou coletiva, bem como do contrato do direito de superfície.

---

<sup>28</sup> A competência exclusiva do Município não se refere apenas à edição de normas para aprovação do loteamento urbano, mas também às regras para regularizá-lo, porque se trata de um assunto de predominante interesse local. A aprovação, a disciplina e a regularização do parcelamento do solo urbano são de competência municipal, sendo inválida qualquer exigência feita por parte de outros entes políticos, inclusive com relação às regras condicionadoras do registro imobiliário criadas pelos órgãos do Judiciário, responsáveis pelas corregedorias dos cartórios; estes devem promover o necessário para que as normas que editam, a respeito da regularização de loteamentos, não interfiram na autonomia do Município. (SAULE JR. 2008).

<sup>29</sup> No caso de Municípios com menos de 20.000 habitantes, conforme estabelece o Estatuto das Cidades.

Para Souto (2010), a disciplina do Parcelamento do Solo compõe o rol de instrumentos úteis à execução da Política Urbana, portanto, a viabilidade urbanística e a adequação legal das intervenções mediadas por esse instrumento devem seguir rigorosamente as diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), bem como, aos fins pretendidos por este.

### *O quarto período 2007/2019*

O quarto período, entre 2007 e 2019, se caracteriza por ser um período em que o foco do desenvolvimento das normativas do Parcelamento do Solo é “permitir e instrumentalizar os municípios em processos de regularização de Parcelamentos do solo implantados e não registrados”, condicionado à oferta de áreas de uso público proporcionais e ao respeito às áreas de risco definidas como não edificáveis pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (ver Quadro 5).

Como pode ser observado no quadro a seguir (ver Quadro 5), a principal característica desse período é a paralização na tramitação do Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000) e a consequente alteração de partes da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979).

É nesse período, mais especificamente em 2013, que surge a primeira tentativa de se incorporar o Reparcelamento na legislação urbanística federal brasileira. Mas, diferentemente do que ocorreu em 2000, quando se desejou inserir a modalidade de Condomínio Urbanístico como uma “nova modalidade” de Parcelamento do solo ao incorporá-la na ainda vigente Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), o caminho escolhido foi outro.

O então senador Wilder Moraes, propôs o PLS n.º 504 (BRASIL, 2013) com o propósito de incluir o Reparcelamento como alternativa aos processos de desapropriação, alterando o Decreto-Lei n.º 3.365 (BRASIL, 1941), “que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, para dispor sobre a desapropriação para reparcelamento do solo”.

A evolução histórica do ingresso do Reparcelamento na legislação federal brasileira, objeto desta pesquisa, está tratada nas seções: 5.3.4 - *O Reparcelamento no Brasil*; e 5.3.4.3 - *Análise dos Dispositivos Legislativos do Reparcelamento no Brasil*.

### Quadro 5 – Parcelamento no Brasil (4º Período – 2007 / 2019)

<b>2011</b>	A Lei n.º 12.424 (BRASIL, 2011) altera parcialmente o art. 22º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite ao Município regularizar parcelamento do solo implantado e não registrado mediante o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio.</li> </ul>
<b>2012</b>	A Lei n.º 12.608 (BRASIL, 2012) <sup>30</sup> institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e altera parcialmente o art. 12º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fica vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no Plano Diretor ou em legislação dele derivada.</li> <li>• Impõe ao Município inserido no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos correlatos, que a aprovação do projeto de loteamentos seja vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização.</li> </ul>
<b>2017</b>	A Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017) <sup>31</sup> altera parcialmente os artigos 2º, 4º e 36 da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define que o lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.</li> <li>• Estabelece que é de responsabilidade do Município estabelecer as regras para a implementação de loteamento de acesso controlado bem como reconhece essa modalidade.</li> <li>• Estabelece também que o Município imponha limitações administrativas aos condomínios de lotes em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana.</li> <li>• Reconhece a administração coletiva de imóveis desenvolvidas por associações de proprietários de imóveis e moradores para fins de manutenção e conservação visando à valorização imobiliária, desde que não tenham fins lucrativos.</li> </ul>
<b>2018</b>	A Lei n.º 13.786 (BRASIL, 2018) <sup>32</sup> altera parcialmente os arts. 26º, 32º, 34º, 35º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina a forma de resolução de contratos (de compra e venda) por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano.</li> </ul>
<b>2019</b>	A Lei n.º 13.913 (BRASIL, 2019) <sup>33</sup> altera parcialmente o art. 4º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite que o Município institua instrumento do planejamento territorial (por meio de lei municipal ou distrital), que permita reduzir as faixas não edificáveis de 15 metros até o limite mínimo de 5 metros de cada lado ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias.</li> </ul>

Fonte: Autor baseado na consulta dos dispositivos legais relacionados.

<sup>30</sup> Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n.ºs 12.340 (BRASIL, 2010), 10.257 (BRASIL, 2001), 6.766 (BRASIL, 1979), 8.239 (BRASIL, 1991), e 9.394 (BRASIL, 1996), e dá outras providências.

<sup>31</sup> Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

<sup>32</sup> Altera as Leis n.ºs 4.591 (BRASIL, 1964) e 6.766 (BRASIL, 1979), para disciplinar a resolução do contrato por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano.

<sup>33</sup> Altera a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital.

### 2.1.3 Conceitos da Lei de Parcelamento do solo urbano

O texto da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) traz uma série de terminologias – “Desmembramento”, “Loteamento”, “gleba”, “lote”, “áreas institucionais”, “áreas verdes”, etc. – que requerem uma compreensão de seu significado para que seja possível seu entendimento, bem como suas adequadas regulamentação e aplicação. Para os fins desta pesquisa, optou-se por adotar como referência, complementarmente, os conceitos (ver Quadro 6) estabelecidos pelo corpo da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), bem como os difundidos pelo *Guia do Parcelamento do solo urbano*<sup>34</sup>, desenvolvido em 2010, pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, considerando que a Lei é omissa na definição de alguns desses conceitos.

**Quadro 6 – Conceitos na Legislação de Parcelamento do Solo**

TERMO	CONCEITO	
<b>Parcelamento</b>	Na Lei	NÃO DEFINIDO
	MPSC	É um instrumento de execução da política de desenvolvimento e expansão urbanos em sede municipal, vinculado às diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade e regulado pela <i>Lei n. 6.766</i> (BRASIL, 1979), compreendendo normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando a disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, e a tutela do interesse público coletivo subsumido na defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.
<b>Gleba</b>	Na Lei	NÃO DEFINIDO
	MPSC	É a área de terreno que ainda não foi objeto de loteamento ou desmembramento regular, isto é, aprovado e registrado. Após o registro do parcelamento, o imóvel deixa de existir juridicamente como gleba e passa a existir como coisa loteada ou desmembrada, composta de lotes e áreas públicas.
<b>Lote</b>	Na Lei	O terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.
	MPSC	IDEM
<b>Modalidades de parcelamento do solo</b>	Na Lei	Loteamento e Desmembramento
	MPSC	IDEM
<b>Loteamento</b>	Na Lei	A subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.
	MPSC	IDEM
<b>Loteamento de Acesso Controlado</b>	Na Lei	Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.
	MPSC	NÃO DEFINIDO
<b>Infraestrutura Básica</b>	Na Lei	A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de

<sup>34</sup> SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. Guia do Parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos (SOUTO, 2010).

		circulação.
	MPSC	IDEM
<b>Infraestrutura Básica - ZHIS</b>	Na Lei	A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de vias de circulação; escoamento das águas pluviais; rede para o abastecimento de água potável; e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.
	MPSC	NÃO DEFINIDO
<b>Áreas de Uso Comum Obrigatórias</b>	Na Lei	Os espaços livres como: as vias, as praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros <i>equipamentos urbanos</i> .
	MPSC	Área de Arruamento: destinada à abertura de vias de circulação na gleba, feita pelo proprietário, com prévia aprovação da Prefeitura e transferência gratuita das áreas das ruas ao Município. Área Institucional: destinada à edificação de equipamentos públicos comunitários de educação, cultura, saúde, lazer, desporto e similares. Área Verde: destinada aos espaços de domínio público que desempenhem função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade ambiental, funcional e estética da cidade, sendo dotados de vegetação e espaços livres de impermeabilização, admitindo-se intervenções mínimas como caminhos, trilhas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves.
<b>Equipamentos Comunitários</b>	Na Lei	Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.
	MPSC	As áreas verdes (recreio), inserindo-se no conceito de áreas institucionais, ou como modalidade de áreas destinadas à implantação de equipamentos comunitários, ou ainda como espaços livres de uso público, devem, por força de lei, ser exigidas pela Municipalidade como requisito mínimo dos loteamentos e desmembramentos. Essas áreas de uso comum do povo proporcionam qualidade de vida não só à população emergente do loteamento como aos moradores de bairros vizinhos, mormente a comunidade carente, que pratica seu lazer nas áreas públicas da cidade, nas praças, nos jardins, nos parques, em áreas verdes e outros equipamentos comunitários afins.
<b>Equipamentos Urbanos</b>	Na Lei	Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgoto, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.
	MPSC	Os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. Quando se tratar de zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, as exigências de infraestrutura básica constituir-se-ão de, no mínimo, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.
<b>Desmembramento</b>	Na Lei	A subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.
	MPSC	É uma forma de parcelamento do solo, em tese, mais simplificada e conveniente ao empreendedor do que o loteamento, já que o ônus referente à abertura de novas vias ou ampliação de vias existentes e instalação da respectiva infraestrutura é de responsabilidade do requerente, dando margem a burlas e, no mais das vezes, gerando déficits de áreas de uso comum (destinadas à implantação de áreas verdes e de uso comunitário, ex.: parques, praças, creches, postos de saúde, escolas).
<b>Desdobro ou Subdivisão</b>	Na Lei	A SER DEFINIDO POR LEI MUNICIPAL
	MPSC	É a divisão de um lote e sem o objetivo de urbanização, constituindo novos lotes, com matrículas distintas. Regulado por legislação específica municipal.
<b>Remembramento ou Unificação</b>	Na Lei	A SER DEFINIDO POR LEI MUNICIPAL
	MPSC	Destina-se a realizar a fusão ou unificação de dois ou mais lotes, para a formação de novo lote, pelo reagrupamento de lotes contíguos, com a decorrente constituição de um terreno maior. Assim como no desdobro, o terreno resultante do remembramento é considerado juridicamente um novo imóvel, com matrícula própria e área distinta, o qual possuirá limites e confrontações diferentes.



Considerando que as modalidades de parcelamento tratadas na Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) são apenas duas – **desmembramento** e **loteamento** – convém compará-las como instrumentos de intervenção territorial.

O **desmembramento**, por dispensar o parcelador da destinação de áreas verdes e institucionais, e da execução de obras (de equipamentos urbanos e comunitários e de infraestruturas), se caracteriza como uma operação territorial mais simplificada e conveniente ao empreendedor do que o **loteamento**, que para ser realizado, deverá obedecer a uma série de requisitos urbanísticos mínimos estabelecidos por legislação federal, estadual e municipal.

Segundo Souto (2010, p. 21), “o Parcelamento do solo no território urbano brasileiro tem ocorrido de forma fragmentada”. Para o autor, isso se dá em virtude de uma prática recorrente onde uma grande gleba é desmembrada, resultando em grandes áreas remanescentes, submetidas a outros processos de desmembramento, exclusivamente, de acordo com os interesses privados. Em virtude disso, argumenta Souto (2010, p.22) “neste processo, o Planejamento Urbano local é desconsiderado, resultando em prejuízos para o desenvolvimento adequado das cidades”.

Ainda segundo Souto (2010), grande parte dos municípios brasileiros pecam ao analisar projetos de Desmembramento quando deixam de verificar a caracterização do entorno das intervenções urbanísticas, em especial, aquelas relacionadas às vias existentes, bem como sua adequação ao sistema viário atual e futuro. Para o autor, exemplos comuns desse grave problema são os prolongamentos fraudulentos de ruas “doadas ilicitamente” (ver Quadro 7) ao município sem a necessária destinação de áreas proporcionais de uso comum (característicos de projetos de loteamento) que ocorrem em glebas remanescentes oriundas de desmembramento de glebas maiores, que tiveram projetos de loteamentos previamente aprovados.

A seguir, serão apresentados 3 (três) conjuntos de imagens de um compartimento urbano hipotético:

- i. O primeiro (ver Quadro 7) tem o propósito de ilustrar didaticamente o exemplo acima apresentado de loteamento regular e desmembramentos executados com violação à ordem urbanística;
- ii. O segundo (ver Quadro 8) ilustra como seria desejável – para o planejamento urbano local – que ocorressem os processos consecutivos de desmembramento e loteamento em situação de regularidade legal;
- iii. O terceiro (ver Quadro 9), ilustra como comumente ocorrem os processos consecutivos de desmembramento e loteamento em situação de regularidade legal.

### Quadro 7 – Loteamento regular e desmembramento irregular

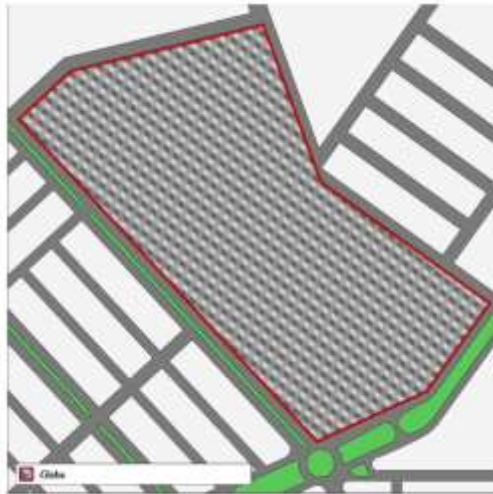


Figura 1 – Simulação 1 – Gleba hipotética



Figura 2 – Simulação 1 – Desmembramento Gleba desmembrada em 3 novas glebas



Figura 3 – Simulação 1 – Loteamento Regular  
Na gleba maior aprova-se um loteamento regular restando 2 novas glebas desmembradas para utilização futura.



Figura 4 – Simulação 1 – Desmembramento Irregular  
O empreendedor doa ao Município, sem destinação de áreas de uso comum, várias ruas em desconformidade com o planejamento municipal.

Fonte: Autor com base no Guia do Parcelamento do solo urbano - MPSC

Segundo Souto (2010), o objetivo dessas doações é fraudar a ordem urbanística mediante o aproveitamento econômico da área total desmembrada, com a conivência (por conluio ou ignorância) do Poder Público, pois, a legislação federal de Parcelamento do solo exige para os loteamentos, a destinação de pelo menos 35% de sua área total, à implantação de equipamento urbano e comunitário, sistemas de circulação e espaços livres de uso público. Essa prática de venda indevida de áreas que deveriam ser destinadas ao uso comum nos projetos de Loteamento (caso fossem regulares), é muito difundida e “contribui para o desenvolvimento urbanístico desordenado e insustentável dos Municípios brasileiros” (SOUTO, 2010, p. 29).

### Quadro 8 – Desmembramento e loteamentos regulares 1

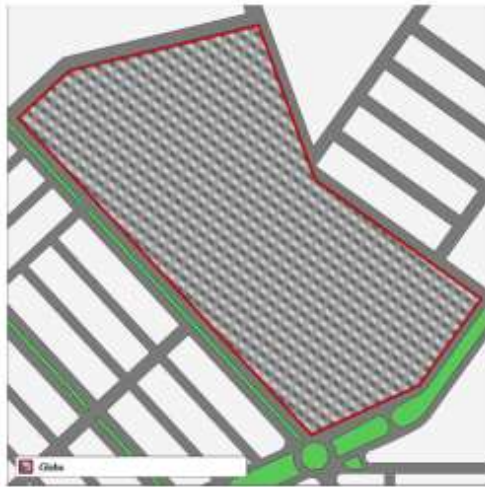


Figura 5 – Simulação 2 – Gleba hipotética



Figura 6 – Simulação 2 – Desmembramento  
Gleba desmembrada em 2 novas glebas



Figura 7 – Simulação 2 – Loteamento Regular  
O empreendedor aprova um projeto de loteamento na gleba maior desejando, futuramente, submeter a gleba remanescente a outro projeto de loteamento, e já destina áreas de uso comum proporcionais ao somatório das áreas da gleba loteada e da remanescente.



Figura 8 – Simulação 2 – Ampliação Regular  
O empreendedor realiza um novo parcelamento na gleba remanescente sem a necessidade de destinar áreas de uso comum, atendidas no loteamento anterior.

Fonte: Autor com base no Guia do Parcelamento do solo urbano - MPSC

Embora o quadro anterior (ver Quadro 8) ilustre uma prática desejável no exercício do Parcelamento do solo urbano, ela não ocorre com a proporção desejada, pois esses projetos (Desmembramento e Loteamento) são concebidos e executados nas glebas de propriedade privada, exclusivamente, por empreendedores privados, que via de regra não têm como interesse prioritário, contribuir para o planejamento de expansão e desenvolvimento urbano do Município que os autoriza.



### Quadro 9 – Desmembramento e loteamentos regulares 2

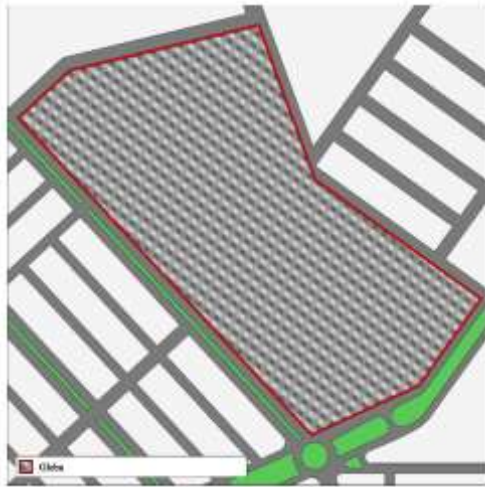


Figura 9 – Simulação 3 – Gleba hipotética



Figura 10 – Simulação 3 – Desmembramento Regular  
Gleba desmembrada em 2 novas glebas



Figura 11 – Simulação 3 – Loteamento Regular  
O empreendedor aprova e executa um projeto de loteamento na gleba maior destinando áreas de uso comum proporcionais à gleba loteada.



Figura 12 – Simulação 3 – Ampliação Regular  
Por fim, o empreendedor aprova e executa um novo loteamento na gleba remanescente com áreas de uso comum proporcionais a esta última.

Fonte: Autor com base no Guia do Parcelamento do solo urbano - MPSC

Este último conjunto de imagens (ver Quadro 9) ilustra, também, uma prática desejável, que embora se configure como regular sob o ponto de vista legal, pode não atender aos interesses do Município no que diz respeito ao seu planejamento territorial, pois, o mesmo foi concebida e executada para atender, primordialmente, aos interesses econômicos do empreendedor imobiliário responsável pela operação.

Outros dois conceitos importantes de se conhecer e que estão diretamente ligados ao exercício do Parcelamento do solo no Brasil são: o “Loteamento Fechado” e o “Condomínio de Proprietários”. Ambos contribuem para o aumento do espraiamento, da fragmentação e da segregação socioespacial de nosso território.

Carvalho (2011, n.p) conceitua o “Loteamento Fechado” como, “um regime de bens imóveis – especificamente, de grandes terrenos – em que há áreas comuns – vias, praças, reservas ambientais, etc. – e áreas exclusivas – lotes, em que são construídas casas, e no qual surge um condomínio edilício”. Segundo o autor, no séc. XX, proliferaram no território brasileiro diversas “Comunidades Fechadas”<sup>35</sup>, oriundas de um movimento derivado da noção de Loteamento.

Segundo Carvalho (2011, n.p), essas comunidades surgiram de duas formas: o [1] **loteamento aberto**, “cujo fechamento é autorizado pelo Poder Público mantém sua natureza de loteamento aberto, por conter diversas áreas públicas, e por ser pública toda a infraestrutura (sistema de abastecimento de água, de iluminação, de esgoto etc.)”; e o [2] **loteamento fechado**, “em regime de condomínio, por sua vez, não se amolda ao conceito de loteamento da Lei 6.766/79, porquanto toda a sua área é particular, assim como sua infraestrutura” (CARVALHO, 2011, n.p).

Outro problema apontado por Carvalho (2011) são os loteamentos abertos autorizados que decidiram migrar clandestinamente para o loteamento fechado. Essa forma de ocupação além de não ter sustentação jurídica, pode ser entendida como uma deformação da mescla dos institutos jurídicos de “Condomínio” e “Loteamento”, pois o ordenamento constitucional brasileiro não admite a exclusividade de uso de espaços públicos (CARVALHO, 2011, n.p).

Destaque-se aqui de que, há duas décadas, tramita no Congresso Nacional Brasileiro o Projeto de Lei n.º 5.894 (BRASIL, 2001), que tem o propósito de regulamentar os loteamentos fechados. Em 2002, o projeto foi apensado ao Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000), que propõe acrescentar o §2º ao art. 41º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979)<sup>36</sup>. A análise desse Projeto de Lei, nos permite afirmar que sua finalidade não é regulamentar as práticas ilegais, anteriormente apontadas, dos loteamentos fechados, e sim, procurar auxiliar os municípios em processos de regularização de aglomerados subnormais ocupados até 1999, procurando tornar os registros imobiliários dos lotes acessível às pessoas menos

---

<sup>35</sup> Essas comunidades receberam da doutrina e da jurisprudência a denominação loteamentos fechados, em oposição aos loteamentos abertos, como ficaram conhecidos aqueles de que cuida a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) (CARVALHO, 2011).

<sup>36</sup> Art. 41º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979). § 2º Em se tratando de loteamento suburbano de pequeno valor, assim definido pela prefeitura. Implantado irregularmente até o dia 31 de dezembro de 1999 e, posteriormente regularizado através de lei municipal de regularização dos lotes. será procedido o registro pela apresentação dos documentos mencionados no artigo 18º desta Lei, sem necessidade de aprovação por outro órgão, ainda que localizados os lotes em região metropolitana.

favorecidas que não tenham possibilidades de arcar com ônus financeiros e burocráticos da Lei de Parcelamento de Solo Urbano vigente (BRASIL, 1979).

O conceito de “Condomínios de Proprietários”<sup>37</sup>, segundo Franco (2017, n.p), aplica-se “quando existem vários proprietários do bem”. Ocorre que muitas propriedades imobiliárias (sejam glebas e/ou lotes) em que os proprietários originais já faleceram, ao passar pelos consequentes processos de inventário e partilha de bens com vários herdeiros, estas propriedades passam a ter vários proprietários. Essa situação, provoca uma série de processos judiciais motivados pelo interesse individual de alguns desses proprietários pela dissolução jurídica do condomínio para que possam usufruir e/ou vender seu bem.

Entretanto, para os fins desta pesquisa, serão considerados os problemas territoriais que derivam dessa situação. O problema do território com muitos proprietários consiste nas divisões territoriais que, em muitos casos, são feitas sem atender critérios mínimos, tais como: possuir acesso às vias públicas, verificar a existência de nascentes e cursos d’água, considerar maciços de vegetação nativa dignos de preservação ambiental. Tais critérios são importantes para auxiliar os futuros processos de regularização, atender aos interesses do Planejamento Urbano local e impedir o aumento da fragmentação territorial urbana.

Outro aspecto relevante a ser considerado sobre o desenvolvimento do Parcelamento do solo no Brasil refere-se ao elevado número de consultas feitas aos Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente, nas procuradorias estaduais do Ministério Público de todo o país, motivadas pelos conflitos entre expansão territorial urbana e o meio ambiente. Com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o Parcelamento do solo passa a compor o rol dos instrumentos (previsto no art. 4º, inciso III, alínea b) a serem utilizados pelos municípios para atender aos fins de sua Política Urbana local.

O *Guia do Parcelamento do solo urbano*, publicado em 2010, pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPE-SC), tem o propósito de auxiliar os agentes públicos municipais (técnicos responsáveis pelo planejamento urbano local) de seu estado a ter uma compreensão mais abrangente do que representam as intervenções urbanísticas de Parcelamento do solo, em especial as de Loteamento. Para os agentes do MPE-SC, a Lei

---

<sup>37</sup> “Do Condomínio de Proprietários. Um imóvel pode ter apenas um proprietário, ou variados sem limites. Quando o mesmo imóvel possui vários herdeiros, todos precisam estar de acordo com a destinação do mesmo, ou seja, se irão mantê-lo desocupado, se irão locá-lo, vendê-lo, qual o preço de venda, como dividir as despesas de manutenção. Chamamos de “condomínio de proprietários”, quando existem vários proprietários do bem. Este geralmente é formado pela aquisição conjunta do imóvel, na fusão de negócios familiares, mas o caso mais comum é na distribuição de herança. Formado o condomínio de proprietários, deve-se primar pela paz e harmonia na administração do bem imóvel o que nem sempre ocorre” (FRANCO; 2017, n.p).

n.º 6.766 (BRASIL, 1979) merece uma releitura pós-vigência da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) em razão das novas diretrizes lançadas ao desenvolvimento urbano por esses institutos. Essa releitura resulta de uma especial preocupação com a ideia de urbanismo, controle e organização do processo de urbanização acelerado, a ser alcançado pelos municípios por meio do planejamento e da gestão democrática participativa, de forma a assegurar o crescimento sustentável (direito de moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer) para as presentes e futuras gerações, e que seja exequível, preferencialmente, através da edição dos Planos Diretores Municipais.

## **2.2 O *Land Readjustment***

O Brasil, a exemplo de como ocorreu em Portugal, adotou o termo “Reparcelamento” como tradução do termo “*Land Readjustment*”. O ingresso do Reparcimento no Brasil, está diretamente associado ao interesse dos agentes da Administração Pública: **federal**, demonstrado pelos vários Projetos de Lei apresentados (desde 2013) no Congresso Nacional com interesse de permitir ao Estado realizar intervenções urbanísticas (de naturezas diversas) que exijam reconfiguração da estrutura fundiária; e **municipal**, demonstrado por várias cidades brasileiras que inseriram o Reparcimento em seus respectivos Planos Diretores e/ou legislação local que disciplina o Parcelamento do solo. Em todas essas iniciativas, a justificativa para a inclusão do Reparcimento está diretamente associada ao interesse de realizar intervenções territoriais semelhantes àquelas realizadas por países que utilizam o *Land Readjustment*.

Portanto, este subcapítulo é destinado à compreensão do *Land Readjustment* e será abordado em 5 seções conforme segue: [3.2.1] O conceito de *Land Readjustment*; [3.2.2] Origem do *Land Readjustment*; [3.2.3] O *Land Readjustment* pelo Mundo; [3.2.4] As fases do *Land Readjustment*; e [3.2.5] O *Land Readjustment* e a Parceria Público-Privada.

### **2.2.1 O Conceito de *Land Readjustment***

Souza (2018) define o *Land Readjustment* como um instrumento urbanístico de cooperação público-privada, no qual governos e proprietários de terras arcam com os custos de desenvolvimento urbano e usufruem dos benefícios em locais onde os padrões existentes de uso da terra são inadequados e/ou ineficientes; procurando, em princípio, a manutenção do título de propriedade após a conclusão do

projeto. Segundo o autor, o instrumento tem algumas características particulares como:

- o mecanismo para implementação do projeto, é denominado *Replot*<sup>38</sup>, que significa “substituição” de localização, formato e área de vários terrenos (de propriedade privada e/ou pública) para alcançar o cenário final de um projeto urbanístico;
- o cenário resultante destas transformações é de que cada lote privado “transformado” será menor do que o original devido ao aumento significativo na oferta de espaços públicos (estradas, calçadas, parques, etc.) e, conseqüentemente, um maior valor da terra devido às estas novas instalações adicionais;
- em casos em que os projetos de *Land Readjustment* resultam em uma diminuição no valor da terra, haverá a conseqüente compensação financeira;
- a diferença percentual na área de propriedade privada antes e depois do *Replot* é chamada de taxa de “contribuição” e seu valor corresponde à área da propriedade reduzida após a implementação do projeto e à quantidade de benefícios que uma determinada área requer, compartilhada entre todos os detentores de direitos de propriedade.

A “substituição” e a “contribuição”, portanto, servem a dois propósitos complementares: ajustar a demanda por terra necessária para uma urbanização considerada mais adequada (infraestrutura pública, equipamentos de uso público, etc.); e criar oferta – parcial ou total – para financiar os custos de implementação do projeto urbanístico (SOUZA, 2018).

### 2.2.2 Origem do *Land Readjustment*

Para Hosono<sup>39</sup>(2018), existem 2 (dois) tipos de instrumentos urbanísticos que podem ser usados para atender à demanda de reconfiguração da estrutura fundiária. Os primeiros são aqueles baseados na expropriação<sup>40</sup>, pela qual a propriedade privada é desapropriada compulsoriamente para uso público ou

---

<sup>38</sup> *Replot* – uma parcela de terra redistribuída após o ajuste. (*trad. nossa*).

<sup>39</sup> Akio Hosono é assessor sênior de pesquisa do Instituto de Pesquisa da JICA. Doutor em economia pela Universidade de Tóquio, no Japão e serviu como vice-presidente da Universidade de Tsukuba, na Cidade da Ciência de Tsukuba; Embaixador japonês em El Salvador; professor do Instituto Nacional de Pós-Graduação em Estudos Políticos (GRIPS) em Tóquio; professor do Instituto de Pesquisa de Economia e Administração de Empresas da Universidade de Kobe; professor do Instituto de Políticas e Ciências do Planejamento da Universidade de Tsukuba; Oficial de Assuntos Econômicos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (UN-ECLAC) em Santiago, Chile; e pesquisador do Institute of Developing Economies (IDE) em Tóquio. Ele se tornou um conselheiro sênior na Cooperação Internacional do Japão. Fonte: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) *Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach*. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute, 2018.

<sup>40</sup> Modalidade de desapropriação forçada por lei. Dá-se por adjudicação ou alienação. Faz referência à conduta desenvolvida pela Administração Pública para privar uma pessoa da titularidade de um bem ou de um direito em troca de uma indenização.



realocada para terceiros, que a destinam a usos públicos ou cívicos; o segundo é o *Land Readjustment*, instrumento urbanístico que inclui processos de negociação para controlar o crescimento urbano e a implementação de mudanças de padrões de infraestrutura e terra, sem o uso generalizado da expropriação (HOSONO, 2018).

Segundo Hong e Needhan (2007), na maioria dos países que utilizam o *Land Readjustment*, uma entidade pública ou privada (proprietários e incorporadores) podem realizar um projeto urbano. Na maior parte dos casos, a motivação por trás de um projeto de *Land Readjustment* iniciado pelo governo é atualizar os usos da terra ou obtê-las para a construção de infraestrutura local.

Hosono (2018) afirma que o *Land Readjustment* pode trazer diversos benefícios para o desenvolvimento urbano inclusivo e equitativo em comparação com o domínio eminente da expropriação, como:

- a permanência dos moradores (proprietários de terras e arrendatários) após a implementação do projeto, estimulando a coesão da comunidade;
- a distribuição equitativa de encargos e benefícios nos processos de urbanização, pois todos os proprietários contribuem fornecendo uma porção de sua propriedade para estabelecer espaços públicos, ou terras para vender para pagar por infraestrutura melhorada;
- a distribuição justa dos encargos e benefícios do desenvolvimento urbano, minimizando o problema do aumento do valor da terra (ganho de capital) sendo monopolizado por grandes proprietários de terras, incorporadores ou governos;
- a minimização da necessidade de uso dos fundos públicos para o desenvolvimento urbano, pois os custos, em grande parte, são suportados pelos beneficiários; e
- a minimização dos riscos para a população vulnerável através de redes de proteção social.

No campo econômico, uma ação considerada fundamental para um adequado funcionamento do *Land Readjustment* tem sido a indução econômica por meio de incentivos fiscais. Um ponto crucial é a alocação do incremento do valor da terra entre proprietários de terras e o município em situações em que estes últimos também desempenharão o papel de incorporadores. Além disso, deve haver um retorno financeiro positivo para os proprietários, o município e os promotores privados, a fim de solicitar

---

Geralmente a expropriação é levada a cabo sob o pretexto do interesse social ou da utilidade pública. Com a expropriação, a propriedade privada do bem em questão passa das mãos do titular privado para o Estado. A transferência é coerciva, podendo ser compensada financeiramente, ou não, dependendo do interesse público. Fonte: Portal conceito.de. Disponível em: <<https://conceito.de/expropriacao>>. Acesso: 20 out. 2018.

suas participações (HONG; NEEDHAN, 2007).

No campo social, o *Land Readjustment* enfatiza a participação da comunidade muito mais do que outros Instrumentos de Política Urbana previstos no Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001). Por princípio, o primeiro requisito de organização do instrumento é buscar o consentimento legal e/ou político dos proprietários afetados. Para Projetos Urbanos que afetam os direitos de propriedade privada, a forma mais adequada de evitar discórdia é conferir, de maneira genuína e respeitosa, a efetiva participação das partes afetadas. Abrir o processo não significa que todos trabalhem juntos em direção a objetivos comuns, haverá discordâncias, mas pelo menos, as partes envolvidas serão encorajadas a reconciliar suas diferenças por meio da interação social mediada por processos participativos (HONG e NEEDHAN, 2007).

A análise histórica-temporal (ver Quadro 47 no Apêndice 1 – *Origens e difusão do Land Readjustment*) permitiu constatar que o *Land Readjustment*: i) tem uma longa tradição de uso em alguns países como a Alemanha, Índia, Palestina, Austrália, Taiwan, Coreia do Sul, Holanda, França, Bélgica, Áustria, Finlândia, Espanha e Israel; ii) atende a um conjunto de diversificados propósitos: reorganizar a estrutura fundiária das propriedades urbanas; consolidar direitos de propriedade em terras agrícolas; intensificar a produtividade agrícola no processo de reconstrução de diversos países afetados por guerras; fornecer infraestrutura básica, como estradas e áreas residenciais; reconstruir áreas urbanas danificadas pela Segunda Guerra Mundial; revitalizar centros urbanos; e para operacionalização de grandes projetos urbanos; e iii) possui uma grande capacidade de adaptação: aos interesses e necessidades cambiantes dos momentos históricos dos países que o adotam; às características política-territoriais distintas desses países; e às exigências de aprimoramento de seu funcionamento.

### **2.2.3 O *Land Readjustment* pelo Mundo**

Com o intuito de compreender as características do *Land Readjustment* em diferentes contextos, optou-se por investigar publicações produzidas por especialistas – Souza e Ochi (2018); Linke (2018); Peter e Dave (2018); Brink (2018); Lin e Ding (2018); Khamaisi (2018); Supriatna (2018); Tanmanee (2018); Österberg (2018); Eberhard (2018); Bayartuvshin (2018) – que participaram de programas de capacitação e treinamento coordenados pela *Japan International Cooperation Agency* (JICA)<sup>41</sup>, em

---

<sup>41</sup> Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA)

seus países de origem.

Em virtude de o Japão ser atualmente, o maior disseminador do *Land Readjustment*, ele será tratado, nessa pesquisa, antes dos demais países.

Souza e Ochi (2018, p. 81-96) apresentam (ver Quadro 10) um breve histórico do instrumento urbanístico *Land Readjustment* no Japão.

### Quadro 10 – Breve histórico do *Land Readjustment* no Japão

<b>1870</b>	<b>O <i>Land Readjustment</i> surge no Japão. Utilizado para consolidação de fazendas.</b>
<b>1872</b>	Utilizado para a reconstrução de Tóquio após o Grande Incêndio de 1872
<b>1919</b>	O <i>Land Readjustment</i> tem sua primeira legislação
<b>1923</b>	Uma nova versão da legislação foi promulgada em resposta ao Grande Terremoto de Kanto que devastou Tóquio e Yokohama em 1923
<b>1946</b>	Após a destruição das principais cidades do Japão durante a Segunda Guerra Mundial, foi promulgada outra legislação concentrada na necessidade urgente de reconstrução do país
<b>1954</b>	Com um enorme acúmulo de experiência, o instrumento urbanístico tornou-se alvo de um ato nacional, por meio da Lei de <i>Land Readjustment</i> de 1954
<b>Década de 1960</b>	Durante o período de intensa migração populacional para áreas urbanas, relacionada ao início do crescimento econômico do Japão, o <i>Land Readjustment</i> foi usado como um <i>instrumento</i> para a prevenção, controle e remediação da expansão urbana, fornecendo infraestrutura urbana nas áreas urbanas periféricas.
	Como consequência do grande crescimento econômico e do rápido processo de industrialização, vários tipos de problemas urbanos e ambientais começaram a ocorrer nas principais cidades japonesas.
<b>1968</b>	Foi promulgada a Lei de Urbanismo N.º 100, que designou o <i>Land Readjustment</i> como <i>instrumento</i> legal para todas as escalas de desenvolvimento urbano no país.

Fonte: Autor baseado em Souza e Ochi (2018, p. 81-96)

Souza e Ochi (2018) destacam dois aspectos que auxiliam a compreensão da utilização extensiva e diversificada do *Land Readjustment* no Japão. O primeiro é o fato de que, em 1875, quando o primeiro regulamento japonês de desapropriação urbanística foi estabelecido, ele enfrentou deficiências e falta de legitimidade; por outro lado, o *Land Readjustment* oferecia uma ferramenta técnica pronta que poderia combinar obras públicas, interesses públicos e privados e objetivos de Planejamento Urbano, sem ônus considerável ao erário. O segundo é o contexto histórico de dificuldades do país, como restrições territoriais, falta de recursos, desastres naturais e guerras, seguidos de grandes eventos de destruição, e a conseqüente necessidade de instrumentos urbanísticos que pudessem responder aos processos de recuperação locais por meio de um sistema centralizado de Planejamento Urbano.

Além disso, o *Land Readjustment* no Japão tem como objetivo criar “terrenos reserva”, que são parcelas de terras a serem vendidas para financiar os projetos (SOUZA, 2018). Ainda segundo o mesmo autor, a localização, as quantidades e dimensões dos “terrenos reserva” são determinadas de acordo com dois critérios: *i*) o critério econômico, que é a capacidade de financiar novas instalações públicas; e *ii*) o critério de patrimônio líquido, que é a capacidade de equilibrar de maneira equitativa o aumento do valor da terra gerado pelo projeto de *Land Readjustment*.

As 9 (nove) regras descritas a seguir fazem parte do escopo geral mínimo utilizado pela maioria das intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo *Land Readjustment* no Japão, cabendo peculiaridades distintas de acordo com o propósito de cada intervenção (SOUZA, 2018).

1. Em relação ao projeto urbano, o plano para instalações públicas e terrenos para habitação deverá ser formulado em consideração à: *i*) melhoria do ambiente de vida; *ii*) segurança do tráfego; *iii*) prevenção de desastres; e *iv*) criação de áreas urbanas qualificadas.
2. A soma total das áreas dos terrenos de proprietários e arrendatários que consentirem com a implementação do projeto deve totalizar, no mínimo,  $2/3^{42}$  (dois terços) da área total de terras de propriedade e direitos de arrendamento de terras.
3. Quando a intervenção urbanística operacionalizada pelo *Land Readjustment* é implementada por uma Agência Governamental<sup>43</sup>, ela permanece sob a supervisão de um “Conselho de *Land*

---

<sup>42</sup> Onde o projeto de *Land Readjustment* é realizado pela Administração Pública, este requisito não é necessário porque o projeto deve ser implementado como um projeto de planejamento da cidade de acordo com o Plano Diretor Municipal. Havendo objeções com relação à implementação de projetos, os detentores dos direitos da terra podem manifestar insatisfação por meio de processo administrativo, podendo oportunamente, se deferida, alterar o projeto a contento de ambas as partes envolvidas (SOUZA, 2018).

<sup>43</sup> Os membros deste conselho são representantes de proprietários de terras e arrendatários eleitos pelos detentores dos direitos. Especialistas (consultores) podem ser acrescentados conforme a necessidade da Agência de Implementação, que também indicará 3 (três) ou mais consultores para a avaliação da propriedade, com o consentimento do conselho. Quando a Agência de Implementação necessita avaliar o valor e os direitos das terras, decidir o valor da participação ou estabelecer terrenos

*Readjustment*” que será estabelecido para cada projeto.

4. Durante o período de execução da intervenção urbanística, quaisquer alterações das condições físicas que possam atrasar ou dificultar as obras de desenvolvimento, estarão sujeitas à permissão e à aprovação prévia da Administração Pública. Se mudanças que não contam com essa aprovação forem verificadas, a Administração Pública ordenará aos infratores que restaurem o território à condição original – uma punição bem severa em termos econômicos.
5. Através do *replotting*<sup>44</sup>, os direitos dos proprietários são convertidos em novas parcelas, distintas das originais. Os titulares perdem o direito de usar suas parcelas originais e precisam desocupar<sup>45</sup> a propriedade. Edifícios, vegetações, pedras e outras estruturas precisam ser transferidas ou removidas dos terrenos originais.
6. A Agência de Implementação deve formular o plano de *replotting* dos lotes dentro da área do projeto, garantindo a manutenção das características correspondentes à terra original em termos de: localização, área, solo, abastecimento de água, uso do solo, meio ambiente e outras condições.
7. O plano de *replotting* compreende: i) um projeto de *replotting*; ii) especificações de cada novo lote (dimensões, área, localização); iii) especificações para pagamento de capital para cada lote e cada direito, e vi) especificação das terras com acordos especiais, tais como terrenos reserva, entre outros.
8. O plano deverá evitar lotes de terra excessivamente pequenos, considerando os tamanhos apropriados para a prevenção de desastres e melhoria das condições sanitárias. Os desequilíbrios que possam surgir durante o *replotting* serão corrigidos mediante pagamentos de capital.
9. Com relação à viabilidade do projeto, a legislação determina que, durante o desenvolvimento do plano de *replotting*, uma certa quantidade de terra deva ser destinada aos “terrenos reserva”, que devendo ser usada para angariar fundos através de sua venda e pagar os custos de execução do projeto de *Land Readjustment*. O valor equivalente da contribuição da terra não deve exceder o percentual estipulado sobre o aumento do valor total das terras privadas após o projeto. No caso de projetos públicos, a receita oriunda dos terrenos reserva só pode ser usada para melhorar o projeto e não pode ser alocada em outro lugar.

Segundo SOUZA (2018), o uso do *Land Readjustment* no Japão é amplo em propósitos de utilização e pode ser dividido em 5 (cinco) categorias distintas (ver Quadro 11): [1] **controle da expansão urbana**; [2] **desenvolvimento de novas cidades**; [3] **reabilitação urbana**; [4] **desenvolvimento de infraestrutura urbana complexa**; e [5] **reconstrução urbana após desastre**.

---

reserva, ou quando oferece compensação por perda no valor da terra dentro da área do projeto, a Agência deverá solicitar pareceres destes consultores (SOUZA, 2018).

<sup>44</sup> Denominação utilizada para definir as ações consecutivas de reconfiguração da estrutura fundiária que resultará na adjudicação de novas parcelas (imobiliárias) feitas aos proprietários atingidos por intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo *Land Readjustment*, distintas das originais, dentro ou fora da área de intervenção (SOUZA, 2018).

<sup>45</sup> Em alguns casos, a Agência de Implementação poderá conduzir essa transferência ou remoção após informar previamente os proprietários ou ocupantes dessas propriedades. Os proprietários ou ocupantes geralmente executam por conta própria essa transferência ou remoção, entretanto, em alguns casos, poderá optar pela compensação por perda (se necessário) a ser fornecida pela Agência de Implementação (SOUZA, 2018).

## Quadro 11 – Utilização do *Land Readjustment* no Japão

### 1. Controle da expansão urbana em áreas periféricas

Implementado com o objetivo de fornecer a infraestrutura urbana necessária em áreas periféricas, ou em áreas de transição entre o rural e o urbano, orientando o crescimento e implementando áreas residenciais com serviços urbanos.



Figura 13 – Área de Tokoyama 1994-2000, Aichi

### 2. Desenvolvimento de novas cidades em áreas periféricas

Utilizado para desenvolver novas cidades em áreas suburbanas/periféricas, de acordo com planos municipais para fornecer terras residenciais para lidar com o aumento da população nas grandes cidades.



Figura 14 – Área de Obu-Hantsuki 1994-2002, Aichi



### 3. Reabilitação urbana

Utilizado para reorganizar áreas que são altamente populosas, e que já possuem infraestrutura básica, mas precisam regenerar suas funções urbanas, mudar padrões de uso e/ou promover zonas comerciais ou melhorias na infraestrutura.



Figura 15 – Área de Kayata 1989-2005, Chiba

### 4. Desenvolvimento de infraestruturas urbanas complexas.

Implementado com o objetivo de desenvolver infraestrutura urbana de maior complexidade em áreas intensamente urbanizadas, em áreas industriais antigas, ou em áreas degradadas de linhas ferroviárias.



Figura 16 – Linhas ferroviárias degradadas, Nijo 1998-2007, Quioto

## 5. Reconstrução urbana após desastre.

Utilizado para recuperar áreas danificadas pela Segunda Guerra Mundial e áreas destruídas por desastres de terremotos, tufões e tsunamis, e seus consequentes deslizamentos de terra, incêndios e inundações.



Figura 17 – Reconstrução Estação Rokkomichi 1995-2007, Kobe

Fonte: Autor, baseado em Souza (2018)

A análise do quadro anterior (ver Quadro 11), permite identificar as distintas formas aplicações do *Land Readjustment* no Japão, bem como verificar sua versatilidade e adaptabilidade naquele país.

A Figura 13 ilustra uma intervenção urbanística na cidade de Aichi, realizada entre os anos de 1994 e 2000. Observa-se nas duas imagens (antes e depois da intervenção) a completa alteração da configuração fundiária, materializada por um novo projeto de loteamento, acrescido de um significativo aumento de oferta (com nova organização) de vias de circulação viária, melhor dimensionadas e interligadas ao sistema de vias locais.

A Figura 14 ilustra uma intervenção urbanística na cidade de Aichi, realizada entre os anos de 1994 e 2002. Observa-se nas duas imagens (antes e depois da intervenção) uma completa modificação território materializada pela transformação de um fragmento urbano periférico, com características predominantemente rurais, em uma extensão do tecido urbano pré-existente, completamente integrado ao sistema viário, respeitando inclusive, características de hierarquia de vias.

A Figura 15 ilustra uma intervenção urbanística na cidade de Chiba, realizada entre os anos de 1989 e 2005. Observa-se nas duas imagens (antes e depois da intervenção) que esta intervenção caracteriza-se como uma complementação de território (uma nova ocupação de um grande vazio urbano) existente entre várias áreas urbanas consolidadas, procurando integrar-se a todas elas simultaneamente, promovendo melhor e maior conectividade, mobilidade e adensamento populacional



(por meio da verticalização).

A Figura 16 ilustra uma intervenção urbanística na cidade de Quioto, realizada entre os anos de 1998 e 2007. Observa-se nas duas imagens (antes e depois da intervenção) que uma extensa área originalmente ocupada por instalações de transporte ferroviário obsoletas, que dividia o território em duas partes desconectadas, foi completamente ocupada com nova configuração fundiária, realizada por um projeto urbano que implantou um novo modal (aéreo), o que possibilitou a conexão territorial por novas vias de circulação viária, aumentando a conectividade entre elas e melhorando a mobilidade local.

A Figura 17 ilustra uma intervenção urbanística na cidade de Kobe, realizada entre os anos de 1995 e 2007. A primeira imagem dá um panorama de como ficou a área do entorno da Estação de Rokkomichi após a manhã de 17 de janeiro de 1995, quando um terremoto de intensidade 7,3 na escala Richter atingiu o Japão. A cidade de Kobe, importante centro econômico e a quinta cidade do país em população, com 1,5 milhão de habitantes, foi o epicentro da tragédia. Em 20 segundos, foram abaixo casas e prédios, além de estradas e estações de metrô. Canalizações de água e gás e a rede elétrica foram destruídas. A cidade ficou devastada. O terremoto, na época considerado o pior dos últimos 50 anos, deixou 6.400 mortos, 35 mil feridos e 300 mil desabrigados. A segunda imagem ilustra a situação do território atingido pelo terremoto no ano de 2007, totalmente recuperado dos impactos do desastre natural.

O quadro a seguir (ver Quadro 12), relaciona os propósitos de utilização do *Land Readjustment* em 11 (onze) países – Linke (2018), **Alemanha**; Peter e Dave (2018), **Índia**; Brink (2018), **Países Baixos**; Lin e Ding (2018), **Taiwan**; Khamaisi (2018), **Israel**; Supriatna (2018), **Indonésia**; TANMANEE (2018), **Tailândia**; Österberg (2018), **Suécia**; Eberhard (2018), **Colômbia**; Oliveira (2013), **Portugal**; e Bayartuvshin (2018), **Mongólia** –, que foram identificados na análise de artigos publicados pelo Instituto de Pesquisa da JICA, de autoria de especialistas que tratam esta temática em seus países de origem.

**Quadro 12 – Utilização do *Land Readjustment* pelo Mundo**

Ano	País	Propósitos de utilização do <i>Land Readjustment</i>
1871	<b>Alemanha</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• melhoria da infraestrutura pública local;</li> <li>• criar acesso rodoviário;</li> <li>• criar áreas novas para o desenvolvimento de edifícios.</li> </ul>
1915	<b>Índia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• renovação das áreas urbanas centrais;</li> <li>• desenvolvimento de novas áreas;</li> <li>• expansão urbana;</li> <li>• criação de infraestrutura pública (estradas, água, saneamento e drenagem);</li> <li>• mobilização de finanças públicas por meio do sistema bancário de terras;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• fornecimento de terras para moradias de baixa renda.</li> </ul>
1924	<b>Países Baixos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• melhorar a estrutura da agricultura e a correspondente realocação de direitos de uso da terra;</li> <li>• melhorar a gestão da água e da infraestrutura;</li> <li>• disponibilizar espaço para o desenvolvimento de usos não agrícolas;</li> <li>• implementação de políticas urbanas para a preservação da natureza, recreação, paisagem, história cultural, água e meio ambiente.</li> </ul>
1930	<b>Taiwan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• resolver problemas de propriedade fragmentada;</li> <li>• fornecer lotes de terra com instalações públicas essenciais para o desenvolvimento urbano imediato;</li> <li>• expansão urbana por meio do uso mais eficiente da terra;</li> <li>• fornecer locais para instalações públicas com pouco ou nenhum custo para o erário;</li> <li>• para os proprietários de terras se beneficiaram do aumento do valor da terra e do melhor ambiente construído</li> </ul>
1936	<b>Israel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• disponibilizar terras do Estado para uso público;</li> <li>• garantir que a terra nacional seja usada de acordo com as leis israelenses e iniciar o planejamento e desenvolvimento (incluindo realocação de ocupantes existentes);</li> <li>• possíveis arranjos para resolver conflitos sobre questões fundiárias;</li> <li>• alocação de terra para estradas e instalações públicas.</li> </ul>
1985	<b>Indonésia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ferramenta de planificação espacial;</li> <li>• fornecimento de terras para infraestrutura;</li> <li>• desenvolvimento de instalações públicas;</li> <li>• participação ativa da comunidade;</li> <li>• para preservar o meio ambiente e recursos naturais;</li> <li>• terras para habitação de baixa renda.</li> </ul>
1985	<b>Tailândia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• desenvolvimento de terrenos vagos dentro de áreas urbanizadas sem infraestrutura ou instalações completas;</li> <li>• expansão urbana;</li> <li>• desenvolvimento de áreas centrais antigas degradadas e a reestruturação da densidade;</li> <li>• desenvolvimento de novas estações modais;</li> <li>• desenvolvimento de áreas afetadas por desastre, prevenção ou renovação de cidades danificadas por eventos naturais, como, terremotos, tsunamis, inundações e outros eventos relacionados (incêndios e deslizamentos de terra e lama, por exemplo).</li> </ul>
1987	<b>Suécia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• novos projetos habitacionais por proprietários privados;</li> <li>• na periferia urbana, proprietários de pequenas casas antigas ou casas para fins de recreação;</li> <li>• nos centros das cidades, que possuíam casas que necessitavam de melhorias tanto da moradia existente quanto do ambiente físico do entorno;</li> <li>• proprietários rurais que poderiam querer desenvolver áreas de vida recreativa ou sazonal.</li> </ul>
1989	<b>Colômbia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fornecer infraestrutura básica, (estradas, parques, rede de abastecimento de água, redes de eletricidade e telecomunicações), em áreas sem adequada urbanização e conectividade imobiliária, designadas para áreas subdesenvolvidas, renovação ou densificação;</li> <li>• promover o uso racional da terra, garantir o cumprimento dos regulamentos de planejamento e facilitar o fornecimento de custos aos seus proprietários de infraestrutura, tais como transporte, serviços públicos e instalações coletivas, parcela equitativa de encargos e benefícios;</li> <li>• terra a ser desenvolvida ou terra que não foi urbanizada ou usada para renovação urbana anteriormente;</li> <li>• expansão urbana ou grandes áreas dentro de uma cidade que não foram urbanizadas;</li> <li>• renovação urbana em terrenos identificados como uma área potencial que mantém a construção permanente;</li> <li>• algumas áreas centrais degradadas, deterioradas ou abandonadas.</li> </ul>
1999	<b>Portugal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reduzir ou eliminar os inconvenientes socioeconômicos da fragmentação e da dispersão da propriedade;</li> <li>• viabilizar a reconfiguração de limites cadastrais de terrenos;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• contribuir para a execução de operações de reabilitação e regeneração urbanas;</li> <li>• assegurar a implementação da política pública de solos prevista nos programas e planos territoriais;</li> <li>• ajustar a dimensão e a configuração dos prédios à estrutura fundiária definida pelo programa ou plano territorial;</li> <li>• distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes da entrada em vigor do plano territorial;</li> <li>• localizar adequadamente as áreas necessárias à implantação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva, designadamente as áreas de cedência obrigatória.</li> </ul>
2012	Mongólia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fornecer moradia para os cidadãos na forma de modernos apartamentos padrão;</li> <li>• implementação de projetos urbanísticos através da venda da terra de reserva.</li> </ul>

Fonte: Autor baseado em: Linke (2018); Peter e Dave (2018); Brink (2018); Lin e Ding (2018); Khamaisi (2018); Supriatna (2018); Tanmanee (2018); Österberg (2018); Eberhard (2018); Oliveira (2013); BAYARTUVSHIN (2018).

A seguir trataremos separadamente cada um dos 11 (onze) países relacionados no quadro acima (ver Quadro 12) segundo a visão particular dos respectivos autores dos estudos de caso em seus países de origem.

Segundo Linke (2018), a experiência alemã na utilização do *Land Readjustment* ocorre desde 1871, e o instrumento tem sido utilizado, desde então, para a implantação de vias e estradas locais e espaços verdes públicos, para implementação de dispositivos de proteção contra as mudanças climáticas e desastres naturais, bem como para implementação de novas infraestruturas de saneamento. Segundo o autor, nessas intervenções urbanísticas a regulamentação legal estabelece: que os encargos sejam distribuídos entre os lotes servidos por essas infraestruturas e o município, o que significa ônus e benefícios para ambos os lados; e que os proprietários possam receber dinheiro ou terrenos localizados fora da área de intervenção como liquidação no caso de não ser possível oferecer lotes adequados dentro da área da intervenção, ou quando isso for considerado necessário por outros motivos, a fim de realizar a objetivos e propósitos do plano de uso da terra.

Segundo Peter e Dave (2018), a experiência indiana com o *Land Readjustment* se iniciou em 1915, mas, atualmente, ele tem sido utilizado como ferramenta para aumentar a oferta de terras urbanas na periferia e, simultaneamente, gerar receita para o governo através da venda de “terrenos reserva” como estratégia de financiamento das Agências de Implementação. Na visão dos autores, os esforços desses projetos urbanos têm sido percebidos pela sociedade como uma nova abordagem favorável ao mercado, um modelo de gestão territorial transparente e responsável, na medida que a cobrança de taxas de melhoramentos aos proprietários afetados subsidiam as transformações de valorização local. Entretanto, a considerável diversidade do país não tem permitido sua utilização em todo o território nacional (PETER; DAVE, 2018).

A experiência de utilização do *Land Readjustment* nos Países Baixos data de 1924, segundo Brink (2018), e, atualmente, o instrumento tem sido utilizado para desenvolver, por meio de coesão mútua, áreas residenciais e de cultivo agrícola. O autor realça como qualidades do processo os permanentes debates, diálogo e comunicações, bem como a característica cooperação entre os setores públicos e privados que cria alinhamentos entre funções e uso da terra, interesses individuais e coletivos, disciplinas legais e arranjos financeiros. Entre as dificuldades, Brink destaca: o elevado tempo entre a concepção e realização das operações; os riscos financeiros de se investir em um estágio inicial que só poderão ser recuperadas no futuro; a falta de garantia de que o valor investido, seja público ou privado, será recuperado. Brink (2018) conclui que a utilização desse instrumento requer uma profunda análise de riscos, pois estão relacionados: à severidade financeira do desenvolvimento da terra pretendida; à realização dos objetos integrados; aos efeitos do mercado; e ao modo como a cooperação é organizada.

Em Taiwan, o *Land Readjustment* tem sido utilizado desde 1930. Segundo Lin e Ding (2018), seu valor está no potencial que tem como ferramenta de expansão territorial, modo como é amplamente utilizado nesse país. Duas características complementares são apontadas por esses autores: o aumento significativo do valor da terra após as intervenções urbanísticas, o que incentivou os proprietários a participar de projetos de iniciativa privada; e o interesse econômico, que provocou uma mudança nos projetos iniciados pelo governo, que foram sendo, gradualmente, substituídos pelos de iniciativa dos proprietários. Para Lin e Ding (2018), o instrumento auxiliou o planejamento urbano local a produzir uma série de benefícios, tais como: o fornecimento de canteiros de obras urbanas, aquecendo a economia local; o alívio na carga financeira do governo no fornecimento de instalações públicas; e a aceleração do crescimento urbano ordenado. Entretanto, atualmente, segundo esses autores, a utilização do instrumento vem enfrentando dificuldades em sua operacionalização, tornando-o mais complexo e demorado. Uma das críticas recorrentes ao instrumento tem sido a pouca proteção dos inquilinos com relação à realocação ou compensação financeira. Lin e Ding (2018) entendem que o *Land Readjustment* é mais viável quando aplicado na periferia das cidades; entretanto, isso pode acarretar em investimentos excessivos nos subúrbios urbanos e subinvestimentos nas áreas centrais; o que por sua vez, pode acarretar na falta de interesses privados para o engajamento em projetos de renovação urbana. Por fim, os autores alertam que os preços da terra e da propriedade tendem a ser altos nas áreas afetadas pelas intervenções urbanas, o que influencia as áreas vizinhas, contribuindo para o processo de gentrificação (LIN; DING, 2018).

Conforme Khamaisi (2018), a experiência israelense de utilização do *Land Readjustment* se iniciou em 1936. Entretanto, atualmente, cerca de 93% da terra em Israel é de domínio público e é propriedade do Estado. Segundo o autor, a “propriedade” de imóveis em Israel geralmente significa

“direitos de locação” por 49 ou 98 anos consecutivos, no entanto, algumas dessas terras são objeto de conflito territorial. Para os autores, com o intuito de resolver esse problema, os planejadores e o conselho local criaram um modelo de *Land Readjustment* para convencer os proprietários de terra e a comunidade a fazer parte do projeto, ampliando o diálogo e criando transparência e igualdade no processo de planejamento por meio de técnicas de gestão de conflitos como o diálogo público e a mediação, especialmente em situações em que os proprietários privados estão em disputas entre si. Segundo Khamaisi (2018), Israel enfrenta uma situação delicada, particularmente no que se refere à relação entre o Estado e seus cidadãos palestinos árabes. Segundo o autor, conflitos sobre o controle da terra entre o Estado, os proprietários, os locatários e os incorporadores têm um impacto direto na implementação do *Land Readjustment*. A saúde da sociedade israelense depende do fechamento dessas lacunas socioeconômicas e ideológicas entre árabes e judeus e da integração da população árabe como um parceiro pleno e igualitário na economia e na sociedade israelense (KHAMAISI, 2018).

Outro país que utiliza o *Land Readjustment*, é a Indonésia – desde 1985 – onde ele tem se destacado não apenas como ferramenta de “planejamento espacial”, mas também como de “registro de terras”, beneficiando comunidade e governos locais (SUPRIATNA, 2018). Segundo Supriatna, o *Land Readjustment* atende a 2 (dois) propósitos complementares nesse país: auxiliar o planejamento territorial no desenvolvimento urbano; e adquirir terras para habitação de interesse social. De acordo com o autor, considerando os custos e as tensões sociais que a expropriação provoca, o instrumento se apresenta como uma abordagem alternativa para criar o interesse público no marco do desenvolvimento, e, além disso, sua utilização tem se mostrado oportuna para resolver questões em centros urbanos onde o processo de desenvolvimento territorial se deu de forma aleatória (SUPRIATNA, 2018).

Na Tailândia, segundo Tanmanee (2018), o setor privado não precisa mais esperar pelo desenvolvimento iniciado pelo governo. Segundo o autor, o país utiliza o *Land Readjustment* desde 1985, mas foi em 2004, que teve sua utilização regulamentada por lei federal, fato este, considerado como uma das mudanças mais importantes nas práticas de desenvolvimento urbano recentes na Tailândia. De acordo com Tanmanee, atualmente, o país possui um programa nacional de difusão de conhecimento, bem como políticas de incentivo e implementação do instrumento, que têm contribuído tanto para o aumento de sua eficiência quanto para garantir o desenvolvimento de forma sistemática, de acordo com os padrões de planejamento de suas cidades. Um dos objetivos de utilização do *Land Readjustment* atual é utilizá-lo como ferramenta para implementar trens de alta velocidade e suas respectivas estações, conectando pessoas em todo o país (TANMANEE, 2018).

Segundo Österberg (2018), o *Land Readjustment* é utilizado em solo sueco desde 1987, e apesar do fracasso da sua legislação para áreas urbanas, cancelada por desuso em 2012, sua versão para as áreas

rurais tem uma longa tradição, e ainda está acontecendo, principalmente em áreas florestais, onde a terra é dividida em muitas propriedades com parcelas muito longas (quilômetros) e muito estreitas (poucos metros) e que precisam ser consolidadas em parcelas mais econômicas.

Na Colômbia, segundo Eberhard (2018), o *Land Readjustment* é utilizado desde 1989, entretanto, tanto o seu desenvolvimento quanto a sua implementação ocorrem por meio de outros instrumentos e marcos legais (*Reajuste de Tierras* e *Integración Inmobiliaria*). Segundo a autora, apesar das tentativas de padronizar e definir o processo de *Land Readjustment* na Colômbia, sua implementação foi determinada pelos conceitos de propriedade, aceitabilidade do controle do Estado no desenvolvimento da terra e outros fatores culturais que são únicos para cada contexto. Nesse país, é possível identificar 2 (dois) tipos de *Land Readjustment* (EBERHARD, 2018): [1] “primeira geração”: cada proprietário obtém uma licença para urbanização e tanto o projeto quanto a distribuição de encargos e benefícios asseguram a igualdade entre proprietários e a coerência em espaços públicos e privados; e [2] “segunda geração”: projetos urbanos que consistem em mais de uma propriedade e possuem mais de um proprietário, cuja área possui um único desenho urbano, mas cuja gestão é autorizada por um *trust*, que, por meio do fideicomisso, tem o mandato de realizar o desenvolvimento urbano gerenciando a posse de direitos, financiando e realizando toda a construção, vendas e reembolsos e, na maioria dos casos, distribuindo os lucros do negócio imobiliário. Segundo a autora, em projetos conhecidos como “segunda geração”, a venda de “terras de reserva” tem sido utilizada para obter recursos financeiros para alavancar a oferta de áreas, serviços e equipamentos públicos e de infraestrutura.

Em Portugal, segundo Oliveira (2016), a utilização do *Land Readjustment*, foi implementado em 1999, por meio da inclusão do Reparcelamento como um dos instrumentos para mediar transformações fundiárias através de planos territoriais (municipais ou intermunicipais), denominados de “Planos de Pormenor”. Segundo Oliveira, em Portugal, existem 4 (quatro) tipos de operações de estruturação da propriedade: *i*) o “Dimensionamento”, que diz respeito aos parâmetros urbanísticos (zoneamento, uso e ocupação) das edificações; *ii*) o “Fracionamento”, referente aos Loteamentos; *iii*) o “Emparcelamento”, referente aos processos de unificação de lotes; e *iv*) o “Reparcelamento”, que permite a realização de todas as modalidades de transformação fundiária em apenas uma. Ou seja, embora o Reparcelamento implique em uma operação de Emparcelamento e uma operação sucessiva de Fracionamento, ela não se caracteriza como 2 (duas) operações distintas, mas uma só. Para Oliveira (2016) os principais desafios a serem enfrentados pelo Reparcelamento em Portugal são: a demora das fases dos processos das operações urbanísticas, que desestimulam os proprietários afetados na adesão voluntária ao plano, bem como os incorporadores, na sua proposição; as dificuldades para executar planos que contenham áreas públicas contíguas às privadas; e as dificuldades relacionadas aos atos

registrais dos futuros imóveis a serem adjudicados aos proprietários afetados pelas intervenções.

Por fim, apresenta-se experiência da Mongólia, na utilização do *Land Readjustment*. Praticado desde 2012 nesse país, segundo Bayartuvshin (2018), o instrumento é utilizado da seguinte forma: o setor privado solicita e atua como agência de implementação e o Setor Público executa a operação. Uma das dificuldades descritas por Bayartuvshin (2018) advém do fato de que, na Mongólia, o *Land Readjustment* é amplamente utilizado para transformar áreas suburbanas com baixa densidade populacional, e isso requer, dos planejadores, medidas que tornem os investimentos lucrativos o suficiente para atrair o interesse do setor privado para participar voluntariamente da operação. Outro problema descrito pelo autor é que algumas cidades não possuem padrões para as taxas de estimativa de terras que atendam aos requisitos econômicos atuais, inviabilizando a operacionalização do *Land Readjustment* (BAYARTUVSHIN, 2018)

#### 2.2.4 As Fases do *Land Readjustment*

O *Land Readjustment* geralmente tem 4 (quatro) fases:

- [1] Concepção do projeto;
- [2] Desenvolvimento de suporte comunitário;
- [3] Repartição e manutenção de terras; e
- [4] Realocação de terras.

O quadro que segue (ver Quadro 13) apresenta uma síntese da sua estrutura conceitual básica segundo Hong e Needhan (2007, p. 14-25).

**Quadro 13 – As 4 FASES de um projeto urbano orientado pelo *Land Readjustment***

FASE	PROPÓSITO	ETAPAS
<b>1</b>	<b>Concepção do projeto</b>	1) Um município ou um grupo de proprietários de lotes resolvem desenvolver um projeto urbano de <i>Land Readjustment</i> ; 2) Criam uma Agência de Implementação cujos membros podem incluir moradores locais, funcionários do governo e desenvolvedores externos; 3) A Agência elege um comitê gestor (representantes públicos e privados); 4) A Agência convida líderes locais e prováveis incorporadores para ajudar a estruturar o termo de referência que resultará no escopo do projeto;

		<p>5) A Agência encomenda um projeto urbano com nova proposta de reparcelamento do solo que inclua novos limites e propósitos de uso de um território pré-determinado;</p> <p>6) A Agência propõe à autoridade de planejamento local esse projeto com o intuito de obter sua aprovação preliminar (conceitual);</p> <p>7) A Agência submete o projeto a um estudo de viabilidade técnica e financeira;  <i>Obs.: Após a avaliação, feita pelos setores público e privado (proprietários e/ou investidores do mercado imobiliário), se o projeto for técnico e financeiramente viável, o grupo o apresenta aos proprietários afetados para solicitar seu apoio político e comunitário. Caso contrário, retoma-se ao projeto, e esse ciclo perdura até que se encontre a viabilidade desejada.</i></p>
2	<p><b>Desenvolvimento de suporte comunitário</b></p>	<p>8) A Agência promove audiências públicas com a finalidade de conseguir adesão dos proprietários afetados.  <i>Obs.: Em um Projeto de reparcelamento, no entanto, os custos de negociação são, na maioria das vezes, suportados pelos proprietários, que passam tempo comparecendo às audiências públicas e elaborando as soluções processuais e contratuais para os desacordos. Se esses custos são maiores ou menores que os custos dos métodos convencionais, depende de três fatores: (1) como os proprietários são organizados; (2) quão bem eles se comunicam entre si; e (3) quão homogêneos são seus interesses. Todos esses fatores são afetados pelo número de proprietários envolvidos.</i></p> <p>9) Nestas oportunidades, todos os proprietários ou arrendatários (que possuem contratos de aluguel) são convidados a participar do projeto, contribuindo com seus direitos de propriedade (propriedades ou arrendamentos) para a Agência como capital de investimento.  <i>Obs.: Ao estimar os valores de antes e depois da terra envolvidos nas trocas de propriedades instituídas pelo projeto urbano proposto, os proprietários podem calcular quanta terra precisam para contribuir com o projeto para se tornarem membros participantes. Na maioria dos casos, o princípio orientador é manter o patrimônio líquido do patrimônio dos acionistas inalterado. Isso pode ser feito devolvendo aos proprietários uma parcela de terra servida que é menor, mas tem um valor maior do que a terra colocada no projeto.</i></p> <p>10) Como uma avaliação do valor futuro da terra nunca pode ser exata, um método de alocação é garantir que o valor proporcional da posse de cada proprietário em relação ao valor total de todos os lotes seja o mesmo antes e depois do projeto.  <i>Obs.: As audiências públicas facilitam as negociações entre a Agência e os proprietários sobre essas questões de alocação de terras e sobre os métodos de lidar com as contingências quando elas surgem. O processo de negociação pode ser demorado e contencioso.</i></p> <p>11) A Agência, seguindo a legislação específica de operação do instrumento urbanístico, tem por tarefa nesta etapa, fornecer o incentivo certo para resolver os problemas de ação coletiva dos proprietários por meio de construção de consenso, em vez de ser por meio de litígios.  <i>Obs.: A função da lei é indicar possíveis ramificações legais, como a participação obrigatória ou a compra compulsória, se alguns proprietários decidirem não aderir ao projeto depois que a maioria dos proprietários se comprometeram.</i></p> <p>12) O governo e a Agência de Implementação podem lidar com a legalidade das transferências compulsórias de propriedade através da criação de um processo democrático de tomada de decisão. Na maioria dos países, um voto de maioria qualificada (66%) dos proprietários estabelece o consenso mínimo desejado.</p>
3	<p><b>Repartição e manutenção de terras</b></p>	<p>13) A Agência elabora um plano mestre para um território com perímetro pré-determinado em consulta com o departamento público de Planejamento Urbano.</p> <p>14) Mais uma vez, audiências públicas são realizadas para solicitar críticas e comentários dos proprietários participantes.</p> <p>15) Depois que o plano mestre é revisado e aprovado, a Agência unifica (relembra) todos os lotes de terra para uma nova subdivisão (Reparcelamento).  <i>Obs.: Esse procedimento pode ser conduzido “virtualmente”. Isto é, a subdivisão de toda a área e as trocas de terra são feitas com a ajuda de um mapa ou de um modelo de simulação computacional. Com esses recursos visuais, os proprietários participantes conhecem os locais e tamanhos de seus lotes futuros.</i></p>



<b>4</b>	<b>Realocação de terras</b>	<p>Depois que os limites do local são reajustados e a infraestrutura local atualizada é fornecida, o valor de mercado de todos os lotes recém-subdivididos é avaliado.  <i>Obs: Os terrenos estão então prontos para serem devolvidos aos seus donos.</i></p> <p>16) Cada proprietário recebe uma nova parcela de terra cujo valor de mercado atual é pelo menos igual ao valor da terra original, embora de menor tamanho.</p> <p>17) Após o retorno dos terrenos privados aos proprietários participantes, a Agência realiza leilões dos terrenos públicos reservados e usa os recursos para pagar os custos de construção da infraestrutura local.</p> <p>18) Qualquer excedente é dividido entre todos os proprietários participantes. Se ocorrer um déficit, os proprietários serão solicitados a contribuir com fundos adicionais.</p> <p>19) Quando todas as dívidas são liquidadas, a comunidade pode optar por dissolver a Agência.</p> <p>20) O governo local então retoma a responsabilidade de manter a infraestrutura recém-construída e fornecer outros serviços para a comunidade com a receita arrecadada de impostos sobre a propriedade.  <i>Obs: O projeto de Land Readjustment é oficialmente concluído.</i></p>
----------	-----------------------------	--

Fonte: Autor baseado em Hong e Needhan (2007, p. 14-25)

A análise do quadro anterior (ver Quadro 13) permite identificar que a aplicação do *Land Readjustment* obedece a uma lógica operacional com 7 passos:

- i. um agente (público ou privado) propõe um projeto urbano;
- ii. agentes públicos e privados incorporam uma entidade jurídica que será responsável pela gestão do processo;
- iii. esta entidade jurídica será responsável por:
  - a) envolver os diversos agentes (afetados e interessados, públicos e privados) no processo;
  - b) contratar o projeto urbano que norteará a reconfiguração da estrutura fundiária;
  - c) aprovar com os agentes envolvidos a solução adotada pelo projeto urbano proposto;
  - d) submetê-lo à aprovação preliminar dos órgão públicos competentes;
  - e) submeter aos diversos agentes envolvidos no processo um estudo de viabilidade técnica e financeira da operação urbanística pretendida;
  - f) promover audiências públicas vocacionadas à adesão do maior número de proprietários afetados evitando ao máximo a participação obrigatória ou a compra compulsória (desapropriação);
- iv. Estado e entidade jurídica executam as necessárias e/ou inevitáveis processos de desapropriação por meio de pagamento em pecúnia, utilizando valores correspondentes aos ganhos econômicos prospectados para os afetados que aderiram voluntariamente;

- v. a seguir entidade jurídica será responsável por:
  - a) elaborar o Master Plan que conduzirá o processo de reconfiguração da estrutura fundiária, bem como das novas ocupações e usos;
  - b) promover as audiências necessárias para analisar e aprovar o projeto proposto;
  - c) conduzir o processo de unificação (remembramento) das propriedades afetadas, seguida de nova proposta de subdivisão (novo loteamento);
  - d) reavaliar os imóveis que serão resultantes da operação;
  - e) devolver aos proprietários a propriedade de uma nova parcela;
  - f) organizar leilões dos terrenos reserva que auxiliaram no pagamento das despesas de execução da operação;
  - g) verificar se os recursos arrecadados com os leilões foram suficientes, excedentes (serão divididos proporcionalmente entre os proprietários) ou insuficientes (os proprietários serão convidados à contribuir proporcionalmente com fundos adicionais);
- vi. dissolve-se a entidade jurídica
- vii. a Administração Pública retoma a responsabilidade pela gestão do espaço público mediante a cobrança de impostos.

### **2.2.5 O *Land Readjustment* e a Parceria Público-Privada**

O propósito de incluir esta seção nesta pesquisa foi motivado pelas inúmeras vezes que, ao se tratar do tema *Land Readjustment*, este instrumento ter sido interpretado, por interlocutores de várias áreas do conhecimento, como um instrumento urbanístico operacionalizado, única e exclusivamente, por Parceria Público-Privada (PPP), que no contexto brasileiro se enquadraria como uma “modalidade de concessão” (administrativa ou patrocinada) utilizada para fins de transformação territorial mediada por projeto de intervenção urbanística. O quadro a seguir (ver Quadro 14) apresenta resumidamente um panorama das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no contexto brasileiro segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID (2015)<sup>46</sup>, relacionando-o ao *Land Readjustment* no Japão.

---

<sup>46</sup> Refere-se a um conjunto de publicações desenvolvidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para administração de um Curso na Plataforma edX intitulado “Parcerias Público-Privadas para o Desenvolvimento:

**Quadro 14 – Relação entre PPPs no Brasil e o *Land Readjustment* no Japão**

	<b>PPPs no Brasil</b>	<b><i>Land Readjustment</i> no Japão</b>
<b>Definição</b>	O termo PPP define-se pela <b>cooperação voluntária entre a Administração Pública e o privado</b> com a finalidade de alcançar uma série de <b>objetivos comuns, compartilhando a responsabilidade</b> em matéria de riscos, benefícios, investimentos e poder.	O <i>Land Readjustment</i> não se caracteriza como instrumento de cooperação voluntária, em grande parte onde é aplicado utiliza-se a regra de 2/3 de aprovação dos agentes privados envolvidos. Também não pode ser caracterizado como um processo de objetivos comuns e sim de objetivos distintos compartilhados. Em termos de responsabilidade, no <i>Land Readjustment</i> o poder é sempre do estado.
<b>Marco Legal</b>	As Concessões, previstas na Lei Federal n. 8.987/95 e As Parcerias Público-Privadas conforme a Lei 11.079/04 No Brasil, as PPPs são uma modalidade especial de concessão pública, <b>aplicável a projetos públicos</b> que, pela natureza do serviço, não possuem auto sustentabilidade financeira, mas podem beneficiar-se da atuação privada. De acordo com a Lei Federal Brasileira n.º 11.079 de 2004, a PPP é um contrato de concessão na forma patrocinada ou administrativa.	O <i>Land Readjustment</i> não é necessariamente aplicado exclusivamente em projetos de interesse exclusivamente público. Ele pode partir da propositura do interesse privado. Tampouco se enquadra em uma modalidade de Concessão.
<b>Modalidades de Concessão</b>	A <b>Concessão Patrocinada</b> é aquela definida como a concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolvam, adicionalmente à <b>tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público</b> ao parceiro privado. A <b>Concessão Administrativa</b> é aquela cuja <b>prestação de serviços contratados tenha a Administração Pública</b> como usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obra e/ou fornecimento e instalação de bens.	O <i>Land Readjustment</i> não prevê a cobrança de tarifas regulares aos agentes privados (proprietários, locatários, usuários), tampouco a contraprestação pecuniária do parceiro público. Este último, conforme prevê as regras do instrumento, deverá sempre sair beneficiado ao final do processo, sem ônus ao erário. O <i>Land Readjustment</i> não prevê sua administração (gestão) por meio exclusivo da Administração Pública, e sim por meio de uma Agência de Implementação constituída com agentes públicos e privados.
<b>Onde são aplicadas</b>	<b>Infraestrutura</b> econômica, social e governamental  <b>Serviços Básicos</b> energia, água, saneamento, saúde e educação	O <i>Land Readjustment</i> tem sido aplicado em diversos contextos: 1) controle da expansão urbana; 2) desenvolvimento de novas cidades; 3) reabilitação urbana; 4) desenvolvimento de infraestrutura urbana complexa; e 5) reconstrução urbana de desastres. Talvez a única aplicação do <i>Land Readjustment</i> da lista anterior que poderia ser enquadrada como uma PPP seria a “4) desenvolvimento de infraestrutura urbana complexa”, no entanto, a PPP restringir-se-ia apenas à construção e/ou operação do equipamento de prestação do serviço público a ser prestado.
<b>Conceito</b>	Um <b>contrato de longo prazo</b> entre um parceiro privado e uma entidade pública, para fornecer um <b>ativo</b> (bem que pode se converter em dinheiro) ou <b>prestar um serviço público</b> , no qual <b>o parceiro privado assume um risco importante e a responsabilidade da gestão</b> , e onde a <b>remuneração está vinculada ao desempenho</b> .	A operacionalização do <i>Land Readjustment</i> também se caracteriza por um <b>contrato de longo prazo</b> – geralmente é desenvolvida por um Instrumento Particular de Contrato Social da SPE (Sociedade de Propósito Específico). Um dos resultados finais do <i>Land Readjustment</i> é de fato, deixar um <b>ativo</b> – conjunto de Bens e Direitos da organização (entidade, empresa), possuindo valores econômicos e podendo ser convertido em dinheiro – para a Administração Pública, no entanto não é seu fim, trata-se de um meio resultante da aplicação do seu processo. Já vimos anteriormente que o <i>Land Readjustment</i> não é de exclusividade do parceiro privado e sim de uma Agência de Implementação com agentes públicos e privados, tampouco têm alguma forma de remuneração regular vinculada a algum tipo de desempenho.

Implementando Soluções no Brasil”. Como se trata de uma obra de acesso restrito em que o conteúdo é de produção coletiva e foi traduzida e adaptada do original “*Public Private Partnerships Reference Guide Version 2.0 (IDB-WB-ADB)*”, optou-se por fazer referência ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2015).

<b>Fundamentos</b>	Que os <b>bens e/ou os serviços ofertados são especificados como resultados</b> mais que como produtos, ou seja, define-se o que se quer obter ao invés de como será realizado;	Nas intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo <i>Land Readjustment</i> os bens e serviços finais são caracterizados inversamente do que nas PPPs, se configuram mais como produto e é fundamental no processo a forma como será realizado pois, com essa informação se consegue maior precisão no planejamento econômico-financeiro. No <i>Land Readjustment</i> a responsabilidade pela gestão, pelos resultados, bem como os riscos, como já vimos, são de responsabilidade compartilhada entre o público e o privado e administrados por uma Agência de Implementação. Não existe remuneração vinculada a desempenho do ente público ao privado nas intervenções de <i>Land Readjustment</i> .
	Que as funções do projeto que são transferidas para o parceiro privado podem variar segundo o contrato, mas em todos os casos o <b>parceiro privado é responsável pelo desempenho do projeto</b> ;	
	Que o <b>parceiro privado assume um risco</b> importante dentro do projeto, bem como a responsabilidade pela gestão; e	
	Que a <b>remuneração do parceiro privado depende diretamente do desempenho e dos resultados</b> alcançados.	
<b>Funções que o Privado Assume</b>	<b>Desenho</b> “engenharia” (desde o conceito inicial);	Todas as etapas de concepção, implementação, operação, gestão, monitoramento etc. do <i>Land Readjustment</i> são de responsabilidade compartilhada e executadas por meio da Agência de Implementação. O financiamento das intervenções de <i>Land Readjustment</i> pode ser de 3 (três) formas distintas: pode ser integralmente público, público-privado ou exclusivamente privado, a depender do propósito e/ou marco regulatório (legislação específica). Não cabe ao instrumento urbanístico <i>Land Readjustment</i> regulamentar manutenção, tampouco operação de ativos públicos por entes privados. Essa tarefa é de exclusividade de concessões feitas por meio de licitação pública. O que pode resultar de uma intervenção feita por meio do <i>Land Readjustment</i> é uma área urbana (eventualmente com alguma edificação construída) para implementação de equipamentos públicos de interesse do Estado (nacional, estadual, municipal).
	<b>Desenvolvimento</b> ou <b>Reabilitação / Reforma</b> (utilizada em infraestrutura nova ou existente);	
	<b>Financiamento</b> (privado financia total ou parte do capital);	
	<b>Manutenção</b> (privado se responsabiliza pela manutenção e/ou pela prestação de serviço)	
	<b>Operação</b> – operação técnica de uma obra ou fornecimento de serviço básico para setor público (estação de tratamento de água); operação técnica de uma obra ou fornecimento de serviço diretamente aos usuários (fornecimento de água); prestação de serviços de apoio para oferecer um serviço público aos usuários (construção de um aterro sanitário que inclua o serviço de separação e reciclagem de lixo).	
<b>Modelos de Receita</b>	<b>Pagamento de usuários</b> – O <b>parceiro privado presta um serviço e gera receita</b> ao cobrar esse serviço dos usuários (por exemplo, o pedágio em estradas, pagamentos por coleta de lixo, etc.). Esses encargos (ou tarifas) são regulamentados em contrato e podem ser complementados por subsídios pagos pelo governo, ou, em outros casos, podem gerar um pagamento ao governo na forma de um bônus.	Nas intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo <i>Land Readjustment</i> as receitas são oriundas de parcelas reserva de terras de propriedades privadas e fundos de investimento imobiliário.
	<b>Pagamento da Administração Pública</b> – A <b>Administração Pública é responsável pelos pagamentos correspondentes aos serviços prestados pelo parceiro privado</b> . Os pagamentos do governo costumam depender de que o ativo ou o serviço estejam sendo ofertados com o nível de qualidade definido contratualmente. Os pagamentos podem também basear-se nos resultados (desempenho qualitativo) dos serviços ofertados aos usuários.	

Fontes: Autor baseado em BID (2015)

Autor baseado em Souza, Ochi e Hosono (2018)

A análise do quadro anterior (ver Quadro 14) nos permite constatar que a aplicação do *Land Readjustment* – como é realizado no Japão – não pode ser enquadrado como uma modalidade de PPP, pelo menos no contexto brasileiro. No entanto, parece ser viável que a Agência de Implementação, organização que será responsável pela gestão do instrumento, possa ser delegada a uma empresa privada ou a um consórcio de pessoas jurídicas, através de uma “concessão” (administrativa ou patrocinada),

definida por meio de processo licitatório, ou, ainda, a uma associação de proprietários afetados, conformada por meio de uma entidade jurídica de propósito específico ou um fundo imobiliário.

### 2.3 Síntese do Capítulo

Este capítulo possibilitou identificar que em 1850, a Lei das Terras transformou a terra em mercadoria, implantando a propriedade privada no solo brasileiro. Concomitantemente, por pressão da Inglaterra, a Lei Euzébio de Queirós, proibiu o tráfico de escravos nos portos brasileiros. Assim, ocorreu o fim do tráfico e a libertação de escravos, antes mesmo da abolição da escravatura no Brasil, ocorrida 38 (trinta e oito) anos após esta data. Em 1888, se inicia um fluxo migratório (interno) para as grandes cidades brasileiras da época como: Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador. Também foi possível identificar que a abolição da escravatura em território nacional ocorrera no momento em que o Brasil passava por um processo de transformação de seu modelo de produção, saindo do modelo essencialmente “agrícola”, de exportação, para o de “desenvolvimento econômico” período em que se acentua o processo migratório (externo), acentuado pela chegada de 3,3 milhões de imigrantes europeus que atuarão como mão de obra assalariada, provocando aperfeiçoamento do sistema capitalista e conseqüentemente, refletindo na mudança dos padrões de ocupação territorial no país.

Foi possível identificar também, que foi nesse cenário que começaram a surgir: as primeiras transformações urbanísticas provocadas pelo inchaço das cidades; a busca de terra para moradia; e a expansão territorial mediante comercialização de terrenos. Surgem os primeiros loteamentos e conseqüentemente os primeiros contratos de compra e venda de terrenos à prestação. Entretanto, a ausência de instrumentos legais de regulamentação dessa atividade, marcada por práticas abusivas, pressionou o país a buscar a regulamentação legislativa da atividade de Parcelamento do Solo.

Dessa forma, é possível enquadrar a evolução de legislação federal que disciplina o Parcelamento do Solo Urbano no Brasil em 4 (quatro) períodos distintos entre os anos de 1937 e 2019. O primeiro, entre 1937 e 1977, foca nas “relações contratuais inerentes às negociações imobiliárias”. O segundo, entre 1977 e 2000, foca nas “questões urbanísticas condicionadas ao Planejamento Urbano municipal”. O terceiro, entre 2000 e 2007, foca na “regularização fundiária condicionada à proteção dos recursos hídricos e das faixas de domínio de rodovias e ferrovias” e na “execução de infraestrutura básica ao exercício do Parcelamento do Solo Urbano”. O Quarto, entre 2007 e 2019, foca “na permissibilidade e instrumentalização dos municípios para conduzir processos de regularização de Parcelamentos do Solo implantados e não registrados”.

Também foi possível constatar que no âmbito da legislação urbanística brasileira, a Lei que trata do Parcelamento do Solo Urbano, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) tem a mesma relevância, e encontra-se hierarquicamente no mesmo patamar que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), e que dentre seus benefícios, destacam-se: o reconhecimento da competência do Município para a regularização de parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios; e a possibilidade de parcelamentos diferenciados para a população de baixa renda. Foi constatado ainda que a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), contempla apenas 2 (duas) modalidades de operação: o “Desmembramento” e o “Loteamento”. O primeira por dispensar o parcelador da destinação de áreas verdes e institucionais, e da execução de obras (de equipamentos urbanos e comunitários e de infraestruturas), se caracteriza como uma operação territorial mais simplificada e conveniente ao empreendedor. Já a segunda, para ser realizada, será mais dispendiosa e demorada, pois deverá obedecer a uma série de requisitos urbanísticos mínimos estabelecidos por legislação federal, estadual e municipal.

Na sequência, foi possível identificar que essas duas modalidades de Parcelamento do Solo, o “Desmembramento” e o “Parcelamento” tem sido insuficientes para se realizar intervenções urbanísticas que demandem “reconfiguração da estrutura fundiária”, em especial, aquelas que englobam terras de distintos proprietários (públicos e privados). E que para suprir esta deficiência, desde 2013, a Administração Pública Federal, vem através de Projetos de Lei, impetrados no Congresso Nacional, procurando incorporar uma outra modalidade de parcelamento, denominada “Reparcelamento”, conhecida internacionalmente como *Land Readjustment*, para atender este propósito. A motivação que está por trás dessas iniciativas é possibilitar que os municípios brasileiros possam realizar intervenções urbanísticas para: conter a dispersão e a expansão excessivas das áreas urbanas; recuperar áreas degradadas; promover o adensamento de áreas subutilizadas; regularizar assentamentos informais; e implantar melhorias na infraestrutura urbana e equipamentos públicos.

Foi possível constatar que, a utilização do *Land Readjustment* em vários países, demonstra ter diversificada aplicação, propósito, escala e contexto (rural, rural-urbano, urbano), bem como uma significativa capacidade de adaptação operacional (local, nacional, público, privado e público-privado) em função das distintas políticas, culturas, ideologias e economias características de cada país. Também foi possível constatar que o *Land Readjustment* promove a participação ativa e democrática da comunidade nos assuntos públicos, um pressuposto característico da retórica e da prática dos planejadores urbanos contemporâneos, bem como das agências internacionais de cooperação, suporte técnico e financiamento de políticas urbanas.

### 3. POLÍTICA URBANA TERRITORIAL E A FUNÇÃO SOCIAL

O Capítulo 3, dedicado à revisão bibliográfica, tem por finalidades identificar: i) como transcorreu o desenvolvimento territorial urbano no Brasil no período de 1960 até a atualidade; ii) como o planejamento urbano brasileiro respondeu aos desafios nesse mesmo período; e iii) qual o entendimento que prevalece no ordenamento jurídico brasileiro sobre os princípios constitucionais que respaldam a política urbana nacional denominados “Funções Sociais da Cidade” e “Função Social da Propriedade”, consignados respectivamente nos arts. 182º e 170º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Os Apêndices 2 e 3 complementam a revisão bibliográfica feita nesta pesquisa. No *Apêndice 2 – O Desenvolvimento Urbano na América Latina* (p. 359): são analisadas as características similares e heterogêneas do desenvolvimento territorial e do planejamento urbano de países da América Latina e Caribe, em comparação com o Brasil. Já no *Apêndice 3 – Breve Histórico do Planejamento Urbano na América Latina* (p. 370), encontra-se parte da revisão bibliográfica que teve por finalidade identificar características adotadas pelo Brasil dentro do panorama Latino-Americano sobre políticas territoriais, segundo as publicações e seus respectivos autores: *Paradigmas, modelos y estrategias em la práctica latino-americana de planificación regional* (DE MATTOS, 1984); *Políticas de ordenamiento territorial en América Latina: Realidad y desafíos* (MASSIRIS, 2012); e *Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina* (MASSIRIS, 2018).

#### 3.1 O Desenvolvimento Urbano no Brasil

Em *A Cidade no Brasil*, Risério (2013, p. 101), nos mostra que “no Brasil do Século XVIII, tivemos a coexistência de duas espécies básicas e dessemelhantes de cidade: a orgânica, tecida entre o pragmático e o aleatório, e a planejada, com sua estética geométrica”. Segundo o autor, “estruturas geométricas do espaço urbano sempre atraem discussões sobre seu significado” (RISÉRIO, 2013, p. 102).

Para Risério (2013, p. 102) “Se o crescimento “orgânico” de uma cidade costuma ser visto como “natural” (o que evidentemente, não é: cidades não são roseiras nem panteras – e, por isso mesmo, jamais crescem naturalmente), a intervenção geometrizar é explicitamente indetectável da intencionalidade”. Para o autor é daí que surge o questionamento. “Qual o referencial último, a dimensão semântica deste ou daquele *pattern*? E as respostas variam conforme a época, a cultura, o lugar.”

(RISÉRIO, 2013, p. 102) Ainda segundo o mesmo autor, a dicotomia entre cidade planejada e cidade orgânica deve ser manejada com ressalvas. “Em muitos casos, o orgânico e o geométrico se mostram contíguos ou se misturam num mesmo centro urbano. Especialmente em cidades idosas, que atravessam diversos tempos históricos, sofrendo a ação de forças, técnicas e mentalidades distintas entre si” (RISÉRIO, 2013, p. 107).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em pouco mais de seis décadas, o Brasil transformou-se, de um país majoritariamente rural<sup>47</sup>, em um país urbano, com 84% da população, estimada em 190 milhões, habitando as cidades (IBGE, 2010). Um bom exemplo do rápido processo de urbanização brasileiro é a cidade de São Paulo/SP, que por volta de 1886, possuía cerca de 50 mil habitantes e, chegou em 1922, contava com uma população estimada em 580 mil pessoas. Vinte anos mais tarde, a cidade já se encontrava com 1,3 milhões de habitantes e, segundo dados do IBGE (Censo IBGE, 2010), a população estimada em 2010 era de 11,1 milhões.

Esse crescimento acelerado das áreas urbanas não foi, apenas, uma prerrogativa das grandes cidades. Nesse mesmo período, segundo VILLAÇA (1999), observamos o surgimento de metrópoles – como Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Fortaleza, Manaus, Cuiabá, Porto Alegre e Belém – e de cidades de médio porte que se tornaram referências em suas regiões, a exemplo de Campina Grande, Feira de Santana, Caruaru, Mossoró e Sobral. Segundo o mesmo autor, além disso, houve um aumento significativo do número de municípios no país e da população em geral.

Para Alves e Fernandes (2014), as transformações recentes ocorridas nas cidades brasileiras têm-se traduzido no alargamento do espaço construído por meio de processos nem sempre ordenados e planejados. Num complexo jogo de múltiplos fatores, esses territórios urbanos têm estado sujeitos a processos muito diversificados de “fragmentação”, muitas vezes conduzindo a casos, voluntários ou involuntários, de confinamento espacial das populações.

O quadro a seguir (ver Quadro 15) tem por finalidade comparar as fases do “*Modelo de desenvolvimento estrutural da cidade latino-americana*” de Borsdorf *et al.* (2002 apud BORSDDORF, 2003) com as fases descritas por Bernardino e Lacerda (2015) em artigo intitulado *Centros históricos brasileiros: tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas espacialidades*, e verificar o grau de similaridade entre elas.

---

<sup>47</sup> Por volta de 1950, 33 milhões de pessoas habitavam o campo, contra 19 milhões que habitavam as cidades (GOUVEA, 2019)



**Quadro 15 – Desenvolvimento estrutural da cidade latino-americana e brasileira**

<i>Cidades Latino-Americanas</i> <i>BORSDORF et al. (2002 apud Borsdorf, 2003)</i>		Cidades Brasileiras Bernardino e Lacerda (2015)	
<i>Fases</i>	<i>Período</i>	Período	Características
<i>Cidade Compacta</i>	<i>Até o séc. XIX</i> <i>(1550-1820)</i>	Período Colonial até a metade do séc. XIX	Obedeceram a um princípio de estruturação espacial monocêntrica, com um modelo de crescimento por expansão natural, do centro à periferia. Neste modelo, o centro agregava múltiplas funções: habitacional, atividades produtivas, comércio e serviços
<i>Cidade Setorial</i>	<i>Início do séc. XX</i> <i>(1920)</i>	Início do séc. XX	O desenvolvimento de modais de transporte e posturas higienistas impulsionaram novas formas de estruturação espacial urbana e setorial, iniciando o processo de suburbanização. A urbanização neste período caracterizava-se pela presença do centro tradicional e de setores habitacionais diferenciados.
<i>Cidade Polarizada</i>	<i>(1970)</i>	Entre as décadas de 1930 e 1980	Tal período corresponde à consolidação de novos bairros habitacionais distanciados do centro, acompanhados de comércio e serviços. Surgem novas centralidades. A partir da segunda metade do séc. XX, as cidades brasileiras, ao passarem pela Revolução técnico-científica informacional – processo de desenvolvimento responsável pela informatização das sociedades e pelo desenvolvimento dos transportes, comunicação, biotecnologia e informação – passam a receber e disputar as multinacionais (empresas globais), que, ao conseguirem se disseminar pelo mundo, propiciaram a industrialização de países subdesenvolvidos, que, antes disso, produziam apenas matérias-primas para as nações desenvolvidas.
<i>Cidade Fragmentada</i>	<i>Séc. XXI (2000)</i>	O final do Século XX	Foi marcado pelo crescimento contínuo das cidades, motivado principalmente: pelos avanços tecnológicos, pela especialização do trabalho, pelo aumento dos fluxos migratórios para as grandes cidades, pela transformação da economia industrial, e pela mudança das áreas industriais do entorno do anel central para a periferia das cidades, fato este que resultou em um estoque imobiliário de edificações obsoletas e abandonadas, porque não puderam continuar a fornecer o serviço para o qual elas foram originalmente concebidas, ou simplesmente porque elas não conseguiram se adaptar às mudanças em seu uso.

Fonte: Autor baseado em Borsdorf et al. (2002 apud Borsdorf, 2003) e em Bernardino e Lacerda (2015)

A análise do quadro anterior (ver Quadro 15), permite inferir que, baseado no comportamento territorial das cidades brasileiras descritas por Bernardino e Lacerda (2015), o Brasil se enquadra no *Modelo de desenvolvimento estrutural da cidade latino-americana* de Borsdorf et al. (2002 apud BORSDORF, 2003). Assim sendo, a estruturação das cidades brasileiras pode ser classificada como fragmentada. Esse entendimento pressupõe o reconhecimento de que as cidades brasileiras carecem de

estratégias de abordagem de planejamento e de projeto que objetivem contornar e/ou mitigar os impactos negativos que estão associados a essa configuração espacial indesejada. Uma forma possível de se enfrentar esses desafios é investigar como outros países lidam com estes problemas em suas abordagens de planejamento, bem como buscar instrumentos jurídico-urbanísticos que já sejam utilizados nesses países, e analisar as possibilidades de aplicação destes no contexto local, consideradas as exigências legais e as políticas urbanas nacionais.

Segundo Rolnik e Klink (2011), no Brasil, a evolução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano pode ser mais compreendida quando classificada em três períodos (ver Quadro 16): o Primeiro Período, entre as décadas de 1960 e 1970; o Segundo Período, no início da década de 1990; e [3] o Terceiro Período, entre as décadas de 1990 e 2000.

Segundo Rolnik e Klink (2011) os esforços empregados pela Administração Pública:

- no primeiro período, entre as décadas de 1960 e 1970, em **habitação e saneamento**, não foram capazes de prover condições adequadas de moradia à maioria da população, em virtude da falta de recursos financeiros que pudessem habilitá-los para a condição de demanda neste mercado, e a opção de delegar aos loteadores privados, por meio da Lei de Parcelamento do Solo, a missão de produzir terra urbanizada para a expansão da cidade, resultou numa urbanização sem infraestrutura básica adequada, impulsionada por um mercado privado paralelo de baixíssima qualidade urbanística e habitacional;
- no segundo período, no início da década de 1990, em **políticas de urbanização de assentamentos precários**, impulsionaram o debate político sobre reformas no ordenamento legal do país e processos participativos, entretanto, do ponto de vista da gestão territorial, as formas predominantes de regulação (parcelamento do solo e zoneamento) foram pouco modificadas ROLNIK e KLINK (2011).
- no terceiro período, nas décadas de 1990 e 2000, em **programas de intervenção em assentamentos precários**, procuraram remediar as precariedades produzidas pelo modelo de planejamento e gestão territorial em curso. Observou-se uma significativa melhora das condições de adequação dos domicílios no país, no entanto, a expansão urbana continuou ocorrendo de forma fragmentada e desestruturada, sem qualquer política associada de fortalecimento da capacidade e do poder de gestão sobre o território, sugerindo a necessidade de se buscar políticas desenhadas especificamente para certos territórios.

**Quadro 16 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (1960 -2000)**

Período	Características
<b>Décadas de 1960 e 1970</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Estado implementa um sistema de financiamento de habitação e saneamento estruturado para atender basicamente às regiões urbanas (cidades, onde havia mercado e escala de demanda para os produtos).</li> <li>• O Estado procura regular a produção e a expansão das cidades, por meio de Leis de Parcelamento do Solo, Zoneamentos e Planos Urbanísticos.</li> <li>• A legislação urbanística federal delega aos loteadores privados a missão de produzir terra urbanizada, com infraestrutura e espaços públicos para a expansão da cidade.</li> <li>• A engenharia urbana mecanicista procura transformar a cidade em máquina de produção e circulação, condicionando sua geografia natural a um desenho que procura minimizar as perdas territoriais para o mercado de solos.</li> </ul>
<b>Início da década de 1990</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Administração Pública (federal, estadual e municipal) começa a investir em políticas de urbanização de assentamentos precários.</li> <li>• Os “processos de redemocratização” do país pressionavam os governos locais, às demandas populares de consolidação e urbanização.</li> <li>• A Agenda de Reforma Urbana foi sendo formulada e institucionalizada mediante, principalmente, reformas no ordenamento legal do país e processos de constituição de espaços de participação popular, como Conferências e Conselhos.</li> </ul>
<b>Décadas de 1990 e 2000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Estado injeta a maior parte dos recursos destinados à urbanização em programas de intervenção em assentamentos precários, procurando remediar as precariedades produzidas pelo modelo de planejamento e gestão territorial em curso.</li> <li>• A expansão urbana continuou ocorrendo de forma fragmentada e desestruturada, sem qualquer política associada ao fortalecimento da capacidade e do poder de gestão sobre o território.</li> </ul>

Fonte: Autor baseado em Rolnik e Klink (2011)

Para Rolnik e Klink (2011, n.p) “essa lógica impôs um padrão predatório que condenou as cidades como um todo a um modelo insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe perdas ambientais e externalidades negativas para seu conjunto muito difíceis de recuperar”, como: i) a concentração das oportunidades em um fragmento da cidade; ii) a ocupação extensiva das periferias; iii) a imposição do padrão de circulação e mobilidade dependente do transporte sobre pneus (de altos consumo energético e potencial poluidor); iv) a ocupação de áreas ambientalmente frágeis impulsionadas pela expulsão permanente da população mais pobre das áreas ocupadas pelo mercado.

Como resultado desse modelo de desenvolvimento e expansão territorial, segundos dados do IBGE (2010), 25% da população brasileira (em especial nas áreas metropolitanas) residiam e/ou desenvolviam atividades econômicas em **aglomerados subnormais**<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> “Os censos demográficos produzem informações que permitem conhecer a distribuição territorial e as principais características das pessoas e dos domicílios, e acompanhar sua evolução ao longo do tempo, sendo imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimentos, sejam eles provenientes da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo. Por pesquisarem todos os domicílios do País, constituem a única fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população em todos os municípios brasileiros e em seus recortes territoriais internos – distritos, subdistritos, bairros e classificação de acordo com a localização dos domicílios em áreas urbanas ou rurais – cujas realidades socioeconômicas dependem dos resultados censitários para serem conhecidas. O senso de 2010 do IBGE divulgou informações sobre os recortes territoriais classificados como aglomerados subnormais, nomenclatura que engloba os diversos

Para Martins (2015, p. 197), “as manifestações normativas de contexto fundiário do passado inerentes ao Brasil não possibilitaram perspectivas de democratização da terra, mas o endosso de um perfil de política fundiária excludente calcado em ideais liberais, o que resulta, inclusive nos dias de hoje, em conflitos”. Entretanto, segundo esse autor, “indiscutivelmente as influências estrangeiras trouxeram à seara brasileira a valorização de direitos de solidariedade propiciadores de normas Constitucionais que afirmassem o direito de minorias à terra” (MARTINS, 2015, p. 198). Entretanto, segundo Martins (2015, p. 198) “o grande entrave é realizar os direitos hoje reconhecidos, bem como ampliá-los no intuito de possibilitar dignidade da pessoa humana para todos”, pois “a presença de disposições normativas não bastam para a concretização de direitos, há necessidade de efetividade das disposições disparadas pela Constituição, resultando em políticas públicas fundiárias” (MARTINS, 2015, p. 198).

Em 2021, o Brasil deverá realizar a maior<sup>49</sup> operação de recenseamento já realizada no país, atualizando esses dados. Portanto, faz-se necessário que todo e qualquer esforço de transformação territorial que afete diretamente e/ou indiretamente essa população (seja de regularização urbanística, e/ou fundiária e/ou inclusão socioeconômica) em nosso país, deva prever como condição *sine qua non*, a promoção de programas de “inclusão socioespacial”.

Segundo Carneiro et al. (2010, p. 146), “as intervenções endereçadas à inclusão socioespacial por meio de políticas públicas e programas nas áreas de ocupação informal das cidades, especificamente as favelas, constituem um fato novo no país”. Segundo os autores, sua incorporação na agenda governamental é resultado do envolvimento e da mobilização de atores coletivos organizados, que lutam pela reforma urbana, inclusão socioespacial e alargamento dos direitos sociais que pautam as políticas públicas sociais pós-Constituição Federal (BRASIL, 1988) (CARNEIRO et al., 2010).

Ainda segundo Carneiro et al. (2010, p. 147), “a abordagem do tecido urbano informal coloca em foco as interseções entre território, pobreza e processos de exclusão”. Segundo os autores, ao analisar

---

tipos de assentamentos irregulares existentes no País, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros.” (IBGE, 2010).

<sup>49</sup> Números do Censo 2021: População: Mais de 212 milhões de habitantes, aproximadamente 71 milhões de endereços a serem visitados, 5570 municípios. Pessoal envolvido: Previsão de mais de 230 mil pessoas contratadas, temporariamente, para os trabalhos de coleta de dados, supervisão, apoio técnico-administrativo e apuração dos resultados. Estrutura de trabalho: 27 Unidades Estaduais, 560 Agências do IBGE, 6100 Postos de Coleta Municipais e 1450 Coordenações Regionais. Mapas: Serão utilizados 5570 mapas municipais, 30.000 mapas de cidades, vilas e localidades e mais de 420 mil arquivos digitais e impressos dos setores censitários para orientar os recenseadores na sua área de trabalho. Tecnologia: Operação totalmente informatizada, com a utilização de formulários na WEB e de equipamentos móveis para a coleta de dados, da Internet para o suporte de comunicações e tráfego de dados e de data centers de alto desempenho. Apresentação de resultados: Preliminares: a partir da segunda quinzena de dezembro de 2021. Finais e análises: a partir do segundo semestre de 2022 até o início de 2024. Todos os resultados serão apresentados no portal do IBGE na Internet e em meio impresso.

a trajetória do processo de urbanização no país, constataram-se distintos padrões de espacialização dos diversos segmentos sociais, porém com idênticos padrões de desigualdades no acesso à terra urbana, à moradia e aos bens e serviços públicos. Ainda segundo Carneiro et al. (2010, p. 147), “a magnitude e complexidade dos déficits de inclusividade nas áreas informais apresentam-se como desafios centrais para os governos, sobretudo locais”. Para os autores o enfrentamento destes desafios requer intervenções nas áreas de regularização urbanística e fundiária, associadas à inserção socioeconômica, por meio de programas sociais, onde o território é o foco e suas concepções envolvam o desenho intersetorial e participativo da população afetada (CARNEIRO et al., 2010).

Pires (2011, n.p), define o desenvolvimento territorial “como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, e que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região”. Segundo o autor, o processo de urbanização brasileiro ocorreu sobre uma “lógica tripartite de desenvolvimento territorial, regional e local” onde “o papel das novas institucionalidades territoriais deve ir além da dicotomia Estado e mercado, e da submissão aos diagnósticos clássicos das vocações e potencialidades econômicas locais e regionais” (PIRES, 2011, n.p). Para o autor “ a inclusão da sociedade civil, isto é, dos seus agentes econômicos e atores sociais, requer a criação de novas instituições que incluam os territórios nas decisões de políticas públicas de desenvolvimento”. Estas instituições teriam como papel viabilizar novas estratégias locais e regionais de integração que fossem capazes de envolver a Administração e os Fundos Públicos nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal (PIRES, 2011, n.p).

Ainda segundo Pires (2011, n.p), ao idealizar uma política nacional de desenvolvimento local e regional, entende que deveriam ser consideradas “as diversidades, as características do ambiente organizacional e institucional, além das capacidades das localidades produzirem produtos e serviços diferenciados e competitivos, que criem recursos específicos locais e regionais”. Para o autor esta nova política estatal deveria ser vista como um processo de *aprendizagem coletiva* entre Estado-mercado-sociedade, uma “*inovação social e institucional*, criada coletivamente nos novos territórios, de fomento do *capital social* e da necessidade de *coordenação e regulação*, para enfrentar a incerteza dos mercados e criar o bem-estar das comunidades” (PIRES, 2011, n.p , grifos do autor).

Aqui cabe o registro de que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) não inclui a moradia como um direito social. Isso só ocorreu mais de uma década depois, por meio da Emenda Constitucional nº

26 (BRASIL, 2000) que altera o art. 6º desta Carta Magna<sup>50</sup>. A partir de 2003, as políticas nacionais assinalam avanços na agenda governamental relacionadas às questões urbanas e sociais como: a criação do Ministério das Cidades; do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)<sup>51</sup>; a edição de políticas de Regularização Fundiária<sup>52</sup>; a aprovação do Fundo Nacional Habitação de Interesse Social (FNHIS)<sup>53</sup>; e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>54</sup> (CARNEIRO et al., 2010). Todas essas ações foram fundamentais para que os municípios brasileiros dessem início à construção de suas políticas locais de enfrentamento à exclusão socioespacial.

A Resolução n.º 34 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005), desenvolvida pelo ConCidades, com o propósito de emitir orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos Planos Diretores Municipais (PDM), produziu uma série de contribuições para o desenvolvimentos de políticas voltadas aos aglomerados subnormais, estabelecendo diretrizes e parâmetros (normativos) – como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) – visando auxiliar os municípios no atendimento da garantia da função social da cidade e da propriedade.

O Dicionário do Portal CapaCidades – atualmente sob a guarda do Ministério do Desenvolvimento Econômico, que substituiu o extinto Ministério das Cidades – define as Zonas

---

<sup>50</sup> O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." Fonte: Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

<sup>51</sup> A criação do Conselho das Cidades (ConCidades), no ano de 2004, representou a materialização de um instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O ConCidades foi uma instância de negociação em que os atores sociais participavam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>52</sup> A definição de regularização fundiária é um conceito amplo e aberto pois engloba todos os instrumentos hábeis que possibilitam o ajuste, a conformação de um empreendimento imobiliário ao regramento vigente. Atualmente, a definição da regularização fundiária é mais do que estava disposto na Lei nº 11.977/2009 e agora da Lei nº 13.465/2017. Tem que se referir ao cumprimento e à observância dos meios ordinários (não judiciais) de se atingir a segurança jurídica (formalidade legal) de uma unidade habitacional, loteamento, incorporação, etc. (PAIVA, 2017).

<sup>53</sup> O FNHIS é um fundo de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. Disponível em: <<https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FNHIS/detalhe/sobre/>>. Acesso em: 20. dez. 2020.

<sup>54</sup> O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social no país. É integrado a órgãos e entidades relacionados às questões urbanas e habitacionais, tais como Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional. Disponível em: <<https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FNHIS/detalhe/sobre/>>. Acesso em: 20. Dez. 2020.

Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), simultaneamente, como: i) instrumentos urbanísticos que definem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular; e ii) uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio com regras especiais, mais permissivas, para determinadas áreas da cidade.

As ZEIS são classificadas em duas categorias:

[1] as **ZEIS Ocupadas**, onde já existe assentamento de população de baixa renda que precisa ser urbanizado e regularizado. Essa categoria visa reconhecer, incluir e regularizar, por meio de um plano territorial com um zoneamento específico, parcelas da cidade construídas irregular e/ou ilegalmente, possibilitando a introdução de áreas, serviços e equipamentos públicos, bem como infraestrutura urbana compatível com o propósito de melhoria das condições de vida da população afetada evitando ao máximo a remoção de moradias no processo de regularização fundiária.

[2] as **ZEIS de Vazios**, que são áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS). Essa categoria possibilita assegurar e ampliar, por meio de um plano territorial com um zoneamento específico, a destinação de territórios infraestruturados localizados estrategicamente para a população de baixa renda, criando uma reserva de mercado de terras para a produção de habitação de interesse social.

Em ambas as categorias, serão necessárias intervenções urbanísticas de reconfiguração da estrutura fundiária que poderão admitir parâmetros específicos de ocupação como: sistemas viários diferenciados (com dimensões menores que as estabelecidas pelo regramento de Parcelamento do Solo vigente); adoção de lotes de menores dimensões; critérios diferenciados de afastamentos e recuos; mecanismos de enfrentamento ao processo de gentrificação, como a redução de gabarito das edificações, a proibição de Remembramento de lotes e a fixação do tipo de uso do solo admissível (residências unifamiliares e/ou comércio e serviço local).

### 3.2 O Planejamento Urbano no Brasil

Segundo Silva (2006, p.88), “o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Segundo o autor, esse processo dependia essencialmente do administrador, que poderia ou não fazer uso dele. Não se configurava como um processo juridicamente imposto, mas sim um instrumento técnico, que caso fosse ser utilizado, requeria atos jurídicos que se traduziriam num plano, que instrumentalizaria o processo de planejamento. Entretanto, “as transformações pretendidas, a fim de atingir os objetivos

colimados, importavam constrangimentos aos administrados e a seus bens, que colocavam o problema da constitucionalidade do planejamento e, especialmente, do plano que o documenta administrativa e juridicamente.” (SILVA, 2006, p. 88).

Segundo Silva (2006), atualmente, essa questão sofreu uma radical transformação, pois, o processo de Planejamento passou a ser um mecanismo jurídico por meio do qual a Administração Pública deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social. A institucionalização do processo de Planejamento fez com que processo passasse a ser mediado por instrumentos técnico-jurídicos, também denominados “instrumentos urbanísticos”.

Atualmente, o processo de planejamento encontra fundamentos sólidos na Constituição (BRASIL, 1988), quer quando: i) no art. 21º, reconhece a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”; ii) no art. 174º, inclui o planejamento entre os instrumento de atuação do Estado no domínio econômico, instituindo que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”; e iii) nos arts. 30º e 182º, quando atribui aos municípios competência para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para o ordenamento de seu território.

Csaba Deák e Schiffer (1999, p. 12), em *O Processo de Urbanização no Brasil*, observa que “foi a partir do segundo quartel deste Século que a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na Administração Pública”. Segundo os autores, “um dos resultados nesse sentido é o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas” (CSABA DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 12). Para os autores é o nascimento do planejamento e, particularmente, do Planejamento Urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo.

No entanto, o Planejamento Urbano no Brasil não se inicia na década de 1950, período em que o Brasil passa a ser um país majoritariamente urbano. Verifica-se seu início – ainda sem denominação formal de “Planejamento Urbano” e nem de estruturas formais nas administrações públicas – no último quartel do Século XIX. Na época, preocupações com a saúde da cidade (higienismo), a necessidade do rompimento com o passado colonial e consequente adesão ao “moderno” e a ascensão de uma nova classe dominante, demandaram o “embelezamento das cidades”. Começam, então a as intervenções urbanísticas de transformações territoriais.



### 3.2.1 Breve Histórico do Planejamento Urbano no Brasil

VILLAÇA (1999) divide em três períodos a história do Planejamento Urbano no Brasil. O primeiro inicia-se no final do séc. XIX, por volta de 1875, e vai até o ano de 1930, o segundo vai de 1930 até por volta de 1992, aproximadamente, ano em que se inicia o terceiro período, e que perdura até o fim do sec. XX.

Acrescenta-se ao esquema proposto por Villaça (1999), um quarto período que se inicia em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), legislação que regulamenta as diretrizes da nova ordem jurídico-urbanística no país, introduzida pelos artigos 182º e 183º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

#### *O Primeiro Período (1875/1930)*

VILLAÇA (1999) considera que o nascimento do *Planejamento Urbano* no Brasil se dá em 1875, quando a então “Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro”, criada em 1874 pelo Ministro do Império João Alfredo Correa de Oliveira, apresenta seu primeiro relatório, no qual são utilizados pela primeira vez dois conceitos-chave: o de “plano” e o de “conjunto geral” (ou global), associados ao espaço urbano (VILLAÇA, 1999). Este é o período dos planos de “melhoramentos e embelezamentos”, baseados nas intervenções urbanas com “pretensões científicas”<sup>55</sup> que se iniciaram ao final do séc. XIX nas grandes metrópoles europeias, com o plano de extensão de Barcelona e o Plano de Haussmann, em Paris. É a proposta da nova classe dominante, que “rejeita” o passado colonial e usa o planejamento para impor a sua ideologia. Neste período surgem as grandes avenidas, praças e monumentos.

Segundo Villaça (1999, p. 195), nesse período, conjuga-se o higienismo<sup>56</sup> e a necessidade de afirmação da nova classe dominante para criar cidades mais modernas e progressistas. Destaca-se, no

---

<sup>55</sup> O urbanismo científico idealizava uma “era da máquina”, com cidades cartesianas e geométricas, iluministas, que modificariam a sociedade por meio da reforma urbana. (PELUSO, 2003).

<sup>56</sup> O higienismo é uma doutrina que nasce com o liberalismo, na primeira metade do Século XIX quando os governantes começam a dar maior atenção à saúde dos habitantes das cidades. Considerava-se que a doença era um fenômeno social que abarcava todos os aspectos da vida humana. Havia, portanto, a necessidade de manter determinadas condições de salubridade no ambiente da cidade mediante a instalação de adução e tratamento da água, esgotos, iluminação nas ruas e etc. Tais preceitos justificaram grandes intervenções urbanas que culminaram com a expulsão da população mais pobre dos centros urbanos (RUIZ RODRIGO; PALACIO LIS, 1999, p. 275). RUIZ RODRIGO, Cândido; PALACIO LIS, Irene. Higienismo, Educación Ambiental y Previsión Escolar: Antecedentes. Universitat de Valencia, 1999. p. 275.

entanto, que não há preocupação, até então, com todos os habitantes das cidades. Aqueles que, por exemplo, não podiam fazer melhoramentos nos seus imóveis propostos pelas Comissões Sanitárias ou não podiam tê-los, eram colocados à margem da cidade bela, moderna e sadia. Segundo o autor, marcam esse período, as “Reformas de Pereira Passos” (1903-1906), ocorridas no Rio de Janeiro, consideradas emblemáticas para a história do *Planejamento Urbano* no país, pois trazem dois elementos importantes do urbanismo: i) a sua primeira fase higienista, na qual predominavam os médicos sanitaristas; e ii) a segunda fase, na qual os engenheiros e técnicos buscavam soluções para o saneamento e a circulação na cidade, além da preocupação com o padrão construtivo.

No caso do Rio de Janeiro, uma das consequências da intervenção da Administração Pública foi a remoção da população mais pobre do centro, o que fez com que os morros ao redor fossem ocupados, já que os terrenos no centro da cidade ficaram supervalorizados depois da reforma. Esse processo deu início ao crescimento da “cidade informal”, com o surgimento de favelas e a ocupação sucessiva de áreas de risco pela população pobre.

### ***O Segundo Período (1930/1992)***

Para Villaça (1999), as consequências das mudanças econômicas e sociais trazidas pela Revolução de 1930 refletiram-se no Planejamento Urbano no Brasil, na medida em que surge a necessidade de reprodução do capital imobiliário na cidade, ou seja, a cidade passa a ser vista como força de produção. Troca-se o conceito de “cidade bela”, pelo da “cidade eficiente” (VILLAÇA, 1999: p. 199). Segundo Deák e Schiffer (1999), o crescente aumento da consciência operária fez com que crescessem as críticas à demolição de bairros inteiros de casebres e à construção de novos bairros sobre esses territórios, que atendiam aos interesses e anseios do capital imobiliário e não das classes populares urbanas. Nesse momento, os planos passam a uma nova fase. Para os autores, é o período do “plano intelectual” ou “plano-discurso” com base científica, tecnicamente correto, porém, sem as devidas preocupações com sua operacionalização e exequibilidade (DEÁK; SCHIFFER, 1999).

Villaça (1999) divide o segundo período em 3 subperíodos: i) o 1º subperíodo – O Urbanismo e o Plano Diretor (1930 a 1965); ii) o 2º subperíodo – Planejamento Integrado e os Superplanos (1965-1971); e iii) o 3º subperíodo - O Plano sem Mapa (1971-1992).

O 1º Subperíodo (1930 a 1965) é marcado pela divulgação dos planos para duas maiores cidades do Brasil (Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP), que trazem como novidade o destaque para infraestrutura e o transporte. Neste período mantém-se “o interesse pelas oportunidades imobiliárias

que as remodelações urbanas oferecem, e nesse sentido o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção dos planos. No discurso, entretanto, pretende-se abordar a cidade inteira.” (VILLAÇA, 1999, p. 206). Marcam este período os Planos Agache, para o Rio de Janeiro/RJ e Curitiba/PR, e o de Prestes Maia, para São Paulo/SP. Esse período “é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o “planejamento-discurso”. Nascem expressões como “caos urbano”, “crescimento descontrolado”, e necessidade de planejamento, para tentar justificar a falta de soluções para os problemas urbanos”. (VILLAÇA, 1999, p. 206).

O 2º Subperíodo (1965-1971) é marcado pelo Planejamento Integrado, a concepção de planejamento que transcende os aspectos físicos territoriais amparada pelo entendimento ideológico de que a cidade “é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional” (VILLAÇA, 1999, p. 212-213). Nesta modalidade os planos não se limitam à obras de remodelação urbana, são integrados do ponto de vista espacial (cidade e região), bem como interdisciplinar (econômico, social, ambiental, etc.). Esse período ratifica o distanciamento entre os planos e a realidade posta nas cidades. Conforme explicita o autor esse distanciamento atingirá seu apogeu com os Superplanos<sup>57</sup>, que se caracterizam pelas ideias de globalidade, de sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento. Surge uma nova forma de abordagem, conduzida agora institucionalmente pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que gerenciava o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento, que tinha por finalidade “induzir os municípios brasileiros a elaborarem Planos Diretores” (VILLAÇA, 1999, p. 216). Nasce a indústria dos Planos Diretores

No 3º Subperíodo (1971-1992) surge o “plano sem mapa”<sup>58</sup>. Os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples (simplório), feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos, sendo seus dispositivos um conjunto de generalidades (VILLAÇA, 2009). Nesse período, segundo o autor, o *Planejamento Urbano* no Brasil passa a ser identificado como uma atividade intelectual de elaborar planos, “uma atividade fechada dentro de si própria,

---

<sup>57</sup> Villaça (1999, p. 212-213) define os Superplanos como “peças da mais pura tecnocracia, elaborados por especialistas de escritórios privados.” Segundo o autor são características dos Superplanos: “i) o distanciamento crescente entre as propostas dos planos e as possibilidades de sua implementação; ii) pelos conflitos que estes planos geravam ao emitir recomendações a vários órgãos da Administração Pública nas esferas federal, estadual e municipal; e iii) alienados quanto a sua aprovação e execução.”(VILLAÇA, 1999, p. 212-213).

<sup>58</sup> Para Villaça (1999), a expressão “plano sem mapa” refere-se a um tipo de planejamento mediado por planos inconsequentes compostos apenas de objetivos, políticas e diretrizes, “os mais louváveis possível”, em que os tradicionais diagnósticos, mapas e estatísticas são dispensados com objetivo de eliminar eventuais discórdias e ocultar conflitos.

“desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado”, mesmo que, procure justificá-las. “Na maioria dos casos, entretanto, na verdade, ocultá-las” (VILLAÇA, 2009, p 221).

### ***O Terceiro Período (1992/2001)***

Segundo Villaça (2009), no terceiro período, que se inicia na década de 1990 e que entendemos vigorar até 2001, é promulgado o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Esse é um fruto dos vários movimentos pela reforma urbana, iniciados em 1963, quando da realização do *Seminário de Habitação e Reforma Urbana*, em Petrópolis/RJ. Teve como ponto marcante a inserção, por meio de uma emenda popular – Emenda pela *Reforma Urbana* na Constituição Federal (BRASIL, 1988) – que pavimentam em definitivo uma nova fase para a questão urbana no Brasil.

Mesmo sem ter uma regulamentação dos artigos 182º e 183º, várias cidades, dentre as quais destacam-se Recife e Porto Alegre, tentaram pôr em prática os princípios estabelecidos por essa nova ordem urbanística estabelecida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). A “insegurança jurídica” e a mentalidade dos operadores do direito e dos governantes, ainda vinculada aos aspectos tradicionais absolutos da “propriedade urbana” contidos no Código Civil (BRASIL, 1916), fizeram com que poucos casos práticos tivessem sucesso (VILLAÇA, 2009, p. 223).

Nesse período parece ter ocorrido a transição dos “planos tecnocráticos” para os “planos políticos”. Buscou-se extrapolar, transpor as barreiras dos escritórios técnicos e colocar em discussão, técnica e política, a cidade real, com seus vários atores envolvidos (VILLAÇA, 2009, p. 223)

### ***O Quarto Período: Pós-Estatuto da Cidade (Depois de 2001)***

Aprovado em 18 de junho e sancionado em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), representou uma transformação para a Política Urbana nacional. Desde sua elaboração, foi compreendido como uma possibilidade para a modificação positiva da realidade das cidades brasileiras (ROLNIK, 2012).

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) regulamenta as normas do capítulo de Política Urbana da Constituição (BRASIL, 1988), possibilitando à Administração Pública municipal aplicar os Instrumentos de Política Urbana que permitam o enfrentamento das questões urbanas, sociais e ambientais, com o propósito de transformar as cidades em socialmente mais justas, democráticas e ambientalmente equilibradas. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) tem como diretrizes gerais: i) o direito à cidade sustentável; ii) a gestão democrática; iii) a ordenação e controle do uso do solo, iv) a regularização fundiária; e v) a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Passada uma década de promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), Rolnik (2011, p. 12) comenta, em seu artigo *Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo* que “as tentativas de elaboração de Planos Diretores como pactos sócio-territoriais, que cobriram todo o país, revelaram claramente o descolamento da agenda proposta em relação a realidades sociais, políticas e territoriais muito diversas”. Ao avaliar o processo de implementação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), Rolnik (2011, p. 12) conclui “que as cidades brasileiras vivem hoje um cenário que não pode ser mais definido e compreendido no interior dos paradigmas da “lógica da desordem” ou do sobretrabalho inerente aos processos de autoconstrução”.

Segundo a autora, o país passa por um novo ciclo de crescimento econômico que “embora carregue a inércia do velho modelo de desenvolvimento urbano patrimonialista e excludente”, marca “a constituição de um cenário novo: a integração dos trabalhadores no mercado de consumo (inclusive da mercadoria “casa”), a inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados” (ROLNIK, 2011, p. 12-13). A autora ao encerrar sua análise não nega a importância do crescimento econômico, da geração de empregos e da valorização do salário, mas defende uma política de enfrentamento da lógica corporativa e patrimonialista no processo de gestão das cidades, bem como o fortalecimento da regulação pública sobre o território, como estratégias para evitar perdas futuras (ROLNIK, 2011).

Rodrigues (2016, n.p) analisando o desenvolvimento urbano no país quinze anos após a sanção do Estatuto da Cidade (2001), conclui que “infelizmente, passados quase quinze anos desde sua aprovação, o que se percebe é a subutilização do Estatuto, o acirramento das desigualdades no espaço urbano brasileiro e a consolidação de um quadro contra o qual se pretendia opor.” Ainda segundo o mesmo autor, essa realidade decorre de muitos fatores, entretanto, ele destaca aqueles relacionados às falhas da Política Urbana implementada nos municípios. Segundo o autor dentre as possíveis causas estão: i) a indústria dos planos diretores que gerou um grave problema de ordem qualitativa ao não tratar de diversos assuntos fundamentais para sua operacionalização, apresentando apenas diretrizes; ii) a incapacidade do Planejamento Urbano municipal de lidar com a questão regional, inclusive, a metropolitana, em função de que a legislação urbanística de um município se restringe ao seu território; iii) a primazia do valor de troca sobre o valor de uso da terra urbana; iv) as tensões existentes entre grupos políticos antagônicos que se sucedem no poder local e as disputas entre os poderes executivo e legislativo, movimentos sociais e empresariado; v) a falta de articulação de grupos comunitários em contraposição à pressão exercida de forma orquestrada pelos setores produtivos por novos espaços voltados para suas atividades; vi) as deficiências na gestão da aplicação da legislação urbanística e na promoção dos processos participativos; vii) a complexidade das legislações urbanísticas aplicadas nos

municípios; viii) a falta de articulação da legislação urbanística, em especial dos Planos Diretores com as demais políticas setoriais; e ix) a adoção de parâmetros elitistas de parcelamento, uso e ocupação do solo (RODRIGUES, 2016).

Para Rodrigues (2016, n.p) “os avanços econômicos, legais e institucionais verificados nos últimos anos no país, em especial com a aprovação do Estatuto da Cidade, não foram suficientes para amenizar as desigualdades ainda presentes no espaço urbano brasileiro”. Segundo o autor, “as cidades brasileiras foram produzidas para gerar lucros para as pessoas jurídicas e não para acomodar a vida das pessoas físicas, o que seria uma completa transgressão daquilo preconizado pelo Estatuto da Cidade, ou à clássica noção de direito à cidade” (RODRIGUES, 2016, n.p).

### 3.3 Funções Sociais da Cidade

Segundo Garcias e Bernardi (2008), o §1º do art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que a política do desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** para proporcionar o bem-estar de seus habitantes; entretanto, não esclarece quais são essas funções, nem como devem ser ordenadas para que, efetivamente, proporcionem melhorias na qualidade de vida dos cidadãos. Diante dessa ausência, os autores entendem que para serem ordenadas na implantação de uma política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, as funções sociais da cidade precisam ser definidas e caracterizadas para que possam ser implementadas.

GARCIAS e BERNARDI (2008), identificam e classificam as funções sociais da cidade em **três grupos** (ver Quadro 17): [1] **funções sociais urbanísticas** (habitação, trabalho, lazer e mobilidade); [2] **funções de cidadania** (educação, saúde, segurança e proteção); e [3] **as funções de gestão** (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana).

Para Libório e Saule Júnior (2017, n.p), “as funções sociais da cidade como princípio constitucional é uma evolução das tradicionais funções urbanísticas concebidas pelo urbanismo modernista do início do Século XX referente ao trabalho, habitação, transporte e lazer.” Para os autores, os municípios brasileiros têm definido as funções sociais da cidade – como o atendimento às necessidades cidadãs de qualidade de vida, justiça social, acesso universal aos direitos sociais, desenvolvimento socioeconômico e ambiental –, e o entendimento que prevalece, é o de que os componentes das “funções sociais da cidade” se equiparam aos do “direito a cidades sustentáveis”

previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ou seja: terra urbana, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, serviços públicos, transporte, moradia digna, serviços públicos, equipamentos públicos, etc. Desta forma “a preocupação social é ampliada para as questões do desenvolvimento econômico e do meio ambiente na concepção construída das funções sociais das cidades” (LIBÓRIO e SAULE JÚNIOR, 2017, n.p).

Segundo Maciel e Camera (2020), as funções sociais da cidade se efetivam pelo exercício complementar e continuado da cidadania e da gestão democrática. Para as autoras, por meio da gestão democrática das cidades, se pode avaliar os interesses coletivos visando reduzir a desigualdade social e efetivar os direitos humanos por meio do planejamento. Para tanto, elas sugerem a utilização de instrumentos que possibilitem o exercício da democracia participativa, nas decisões políticas territoriais, como estratégia de mitigação das desigualdades e discriminações de grupos sociais economicamente menos favorecidos, que vivem sob condições de vulnerabilidade. Desse modo "o direito à cidade surge como possibilidade de que a segregação social seja reduzida, e que a qualidade de vida dos indivíduos que habitam tais espaços seja alavancada, a fim de que ocorra uma mudança na própria realidade urbanística” (MACIEL; CAMERA, 2020, p. 407).

Para Saleme (2014) a função social da cidade é um conceito constitucional consignado na Constituição Federal (BRASIL, 1988) como norma programática a ser instituída pelos municípios brasileiros. Segundo o autor, na carta magna, o “direito de propriedade” passa a ter restrições jurídicas – expressas no art. 5º<sup>59</sup> – pelo qual se reafirma o conceito de Função Social da Propriedade e tem desdobramentos de formas diversas. Assim, o princípio da função social da cidade refere-se ao atendimento das necessidades presentes, futuras e de reconhecimento de condições que auxiliem o desenvolvimento das cidades a ofertar melhores condições de vida aos seus municípios (SALEME, 2014).

O quadro a seguir (ver Quadro 17), apresenta um resumo da classificação proposta por Garcias e Bernardi (2008).

---

<sup>59</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

### Quadro 17 – Funções Sociais da Cidade

<b>Funções Sociais Urbanísticas</b>	<b>Habitação</b>	A função social habitação se concretiza com o acesso à moradia digna a todos os habitantes. A função social habitação se concretiza quando a Administração Pública possui políticas para que as populações de menor renda tenham acesso à moradia e às áreas urbanizadas e quando ela atua no sentido de minimizar os problemas das áreas ocupadas por assentamentos humanos precários, por meio da institucionalização no Plano Diretor de Zonas Especiais de Interesse Social – art. 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) –, destinadas a regularizar estas áreas do tecido urbano e dar acesso à moradia para as populações marginalizadas.
	<b>Trabalho</b>	O trabalho, o ambiente de trabalho, a indústria, o comércio, e os serviços, são atividades fundamentais para a sustentabilidade econômica de uma cidade. Sem a possibilidade de trabalho que mantenha a cidade viva, funcionando, ela definha, desaparece. Portanto, o trabalho sempre será uma função primordial da vida urbana. A forma como o trabalho se organiza, é distribuída no ambiente urbano e pode mudar de tempos em tempos.
	<b>Lazer</b>	Os espaços de recreação, do encontro, do contato social, entre os moradores do ambiente urbano, são importantes para a realização integral do ser humano. É geralmente nestes contatos que nascem os relacionamentos humanos em todas as esferas, desde a familiar até as amizades, a solidariedade, o sentimento de unidade, de grupo. A universalização dos ambientes de lazer, acessíveis a todos os segmentos sociais, de acordo com suas características, costumes, tradições e necessidades, é que fazem da função lazer uma função social.
	<b>Mobilidade</b>	O transporte coletivo, segundo art. 30º da Constituição (BRASIL, 1988) é um serviço público de caráter essencial, portanto, necessário para a concretização das funções sociais da cidade. Garantir o direito ao acesso ao transporte coletivo urbano, disponibilizá-lo a todos os moradores da cidade, sem nenhum tipo de exclusão, seja por falta de condições de acessibilidade física, econômico/financeira ou qualquer tipo de discriminação, através da universalização dos serviços, é a forma da a Administração Pública implementar esta função social da cidade.
<b>Funções de Cidadania</b>	<b>Educação</b>	Quanto à saúde e à educação, é dever do Estado participar de seu custeio, devendo anualmente destinar um percentual de suas receitas tributárias.
	<b>Saúde</b>	As ações e serviços públicos de saúde formam e integram uma rede hierarquizada e regionalizada que se constitui num sistema, o Sistema Único de Saúde (SUS).  <i>OBS: Todos os municípios brasileiros atuam na área de saúde, embora nem todos ainda possuam a gestão plena de seus serviços, sendo que, em alguns, os recursos são repassados a eles através de outras esferas governamentais.</i>
	<b>Segurança</b>	A segurança é um direito fundamental, portanto deve ter a proteção estatal também em todos os níveis – caput, art. 5º, Constituição Federal (BRASIL, 1988).
	<b>Proteção</b>	A Constituição Federal (BRASIL, 1988) trata como direitos sociais a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Entende-se que estes três direitos sociais são o desdobramento de um direito único, amplo, o direito de todo ser humano à proteção social.
<b>Funções de Gestão</b>	<b>Prestação de Serviços</b>	Elas refletem as práticas urbanas comuns e esperadas pela população. Constituem-se na Prestação de Serviços Públicos, na Promoção do Planejamento Territorial, Econômico e Social, na Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (histórico, artístico, cultural, paisagens naturais, sítios arqueológicos) e na Sustentabilidade Urbana.
	<b>Planejamento</b>	
	<b>Preservação do Patrimônio Cultural e Natural</b>	
	<b>Sustentabilidade Urbana</b>	

Fonte: Autor baseado em GARCIAS E BERNARDI (2008)



Acredita-se que mesmo sendo antagônicas, sob a perspectiva das ideologias políticas que sustentam suas narrativas, a “visão neoliberal” de Saleme (2014) e a visão mais “social e democrática” de Maciel e Camara (2020), podem coexistir no exercício da atividade da Política Urbana. Nada impede que o Planejamento Urbano realizado pela Administração Pública, por meio de seu Plano Diretor, imponha, como prerrogativas inegociáveis às ações de desenvolvimento, expansão, adensamento e transformação territoriais: a implementação de políticas de combate às desigualdades que resultem na indesejável exclusão socioespacial; bem como a utilização de estratégias que estimulem a garantam o efetivo envolvimento das classes menos favorecidas nos processos decisórios por meio de um processo de gestão territorial democrático e participativo.

Essa visão encontra respaldo teórico no “Modelo Inclusivo” – ver *Apêndice 4 – Teorias Contemporâneas do Planejamento Urbano*<sup>60</sup>, item 2.6, *Modelo Inclusivo* (p. 379) – identificado por dois autores: [1] Suzan S. Fainstein (2000), em seu artigo *New Directions in Planning Theory*; e [2] John M. Levy (2013), no 19º (décimo nono) capítulo de seu livro *Contemporary Urban Planning*, intitulado *Plannynng Theory*.

Segundo Levy (2013), na década de 1960, surgiu uma vertente diferenciada da teoria do planejamento. O foco não era mais “como planejar”, mas sim, “com quem e para quem planejar”. Surge o termo *Advocacy Planning* fundado por Paul Davidoff<sup>61</sup> (LEVY, 2013). Para Levy (2013), a teoria de Davidoff baseava-se na ideia de que o papel adequado de um planejador não é servir a um interesse público geral, mas sim, servir aos interesses de grupos pobres e minoritários, grupos estes, menos afortunados e menos representados na sociedade, da mesma forma que um advogado, daí a denominação do modelo. Uma das características do “Modelo Inclusivo” é que não haveria um único

---

<sup>60</sup> Esta seção aborda um conjunto de Teorias Contemporâneas do Planejamento Urbano embasadas por distintas visões políticas, ideológicas que se traduzem em distintas abordagens metodológicas processuais classificadas em 6 tipologias. [1] Modelo Racional; [2] Modelo Incremental; [3] Modelo de Médio Alcance; [4] Modelo Colaborativo; [5] Modelo Intervencionista; e [6] Modelo Inclusivo. Duas publicações orientaram essa revisão. A primeira refere-se ao décimo nono capítulo, intitulado *Plannynng Theory*, do livro *Contemporary Urban Planning*, republicado em sua 10ª edição em 2013, de autoria de John M. Levy. A segunda, refere-se a um artigo publicado em 2000 por Suzan S. Fainstein intitulado *New Directions in Planning Theory*. Seu propósito é auxiliar na compreensão de distintas abordagens teóricas de planejamento que coexistem no universo da atividade prática do planejamento urbano, procurando identificar possíveis relações destas teorias com as abordagens metodológicas utilizadas nas distintas etapas do instrumento urbanístico Reparcelamento, objeto dessa pesquisa, considerando que embora possa não haver padrões universais para julgar o que é bom ou ruim, há critérios para julgar o que é melhor ou pior.

<sup>61</sup> Paul Davidoff. É um urbanista norte-americano com experiência nas atividades de planejamento pública e privada e na docência universitária e fundador do *Suburban Action Institute* em 1969. É autor do artigo (1965) “*Advocacy and pluralism in planning*”, onde defendia advocacia em favor de comunidades pobres, planejamento social e maior envolvimento dos cidadãos no processo de planejamento. Disponível em: <https://pauldavidoff.com/> Acesso em: 20 abr. 2020.

plano, deveria haver uma pluralidade de planos construídos de forma republicana e democrática para o desenvolvimento da cidade: planos conservadores e liberais, planos de apoio ao mercado privado, planos para apoiar um maior controle governamental, planos para o desenvolvimento de áreas suburbanas, etc (LEVY, 2013).

Na visão de Fainstein (2000), uma teoria que embasa o “Modelo Inclusivo” que ela denomina de “Cidade Justa”, valoriza tanto a participação de grupos sociais menos favorecidos, quanto a equidade dos resultados para a sociedade. Portanto, representar uma imagem de uma “Cidade Justa” coloca o teórico do planejamento no papel de advogado, não necessariamente de um grupo específico, como acredita Davidoff, mas como o advogado de um programa. Segundo a autora, os teóricos da “Cidade Justa” podem ser enquadrados em 2 (duas) categorias: [1] os “democratas radicais”; e [2] os “economistas políticos.” Os primeiros diferem dos teóricos do “Modelo Colaborativo” ao entender e acreditar que a mudança social progressiva resulta apenas do exercício do poder por aqueles que anteriormente haviam sido excluídos do poder. A participação é o veículo através do qual esse poder se afirma. O grupo dos economistas políticos, no qual a autora se inclui, assume uma posição explicitamente normativa em relação à distribuição de benefícios sociais. A autora observa ainda que a tradição da economia política, até recentemente, se focava em “uma crítica aos fenômenos urbanos e regionais com base em valores que raramente eram explicitados” e completa argumentando que embora claramente o principal valor subjacente a essas análises fosse a equidade, a discussão geralmente prosseguia identificando a injustiça sem colocar o que era justo (FEISNTEIN, 2000).

Ainda segundo Fainstein (2000), uma visão persuasiva da “Cidade Justa” precisa incorporar um Estado empreendedor que, além de proporcionar bem-estar, gere maior riqueza, projete um futuro incorporando uma sociedade de classe média, empodere e atenda aos interesses dos pobres e desprivilegiados, e julgue os resultados obtidos pelas políticas públicas, sem esquecer de que os resultados alcançáveis são fortemente impactados pela economia.

Segundo Levy (2013), críticos do “Modelo Inclusivo” argumentam: que o planejamento, tradicionalmente, trabalhava com a noção de que havia um interesse público central; que a multiplicidade de planos poderia resultar em planos diametralmente contrastantes o que dificultaria e/ou inviabilizaria sua prática; e que dificilmente um planejador conseguiria trabalhar com este modelo prestando consultoria mediante pagamento de órgãos públicos, em virtude de que essa relação cobraria do planejador alguma lealdade aos interesses da comunidade. Ainda, segundo Fainstein (2000), o pluralismo democrático oferece pouca probabilidade de escapar do domínio dos grupos com maior acesso aos recursos organizacionais e financeiros; sendo que um governo democrático, exceto que tenha dispositivos legais específicos, pode privar as minorias de sua subsistência, liberdade ou autoexpressão;

e que dado o sistema de dominação social, não se pode presumir que a participação das partes interessadas seria transformadora de maneira a melhorar a situação da maioria das pessoas.

### 3.4 Função Social da Propriedade

Segundo Aparecido Junior (2017, p.98), o debate sobre a Função Social da Propriedade “surge a partir da constatação de que as necessidades sociais e econômicas da sociedade exigiam cada vez mais que a propriedade deixasse de ter caráter individualista, devendo, pois, servir não só aos interesses de seu proprietário, mas também de toda coletividade”.

Para Carvalho Pinto (2019), a Função Social da Propriedade, juntamente com o Plano Diretor são os dois institutos básicos pelos quais a Constituição Federal (BRASIL, 1988) regulou a política urbana brasileira. Para o autor, “o princípio da Função Social da Propriedade constitui a peça chave do direito urbanístico”, e em geral, é mal compreendido, sendo confundido com ideias vagas de “justiça social” e de “subordinação dos interesses privados ao interesse público” (CARVALHO PINTO, 2019, n.p). Segundo o autor “o que se pretende é subordinar a propriedade privada a um rígido planejamento estatal” objetivando o progresso. Ainda, de acordo com Carvalho Pinto (2019, n.p), “a doutrina da Função Social da Propriedade, tal como empregada no direito urbanístico, encontra sua origem na filosofia política positivista<sup>62</sup>” e enquanto teoria geral, “apresenta uma vocação estatista só comparável ao socialismo, uma vez que reconhece como legítimas, medidas drásticas, destinadas a obrigar o proprietário a utilizar um bem privado segundo plano governamental” (CARVALHO PINTO, 2019, n.p)

Conforme Aparecido Junior (2017), a construção do princípio da Função Social da Propriedade se inicia com Leon Duguit<sup>63</sup>, que entendia ser o proprietário um mero detentor de riqueza

---

<sup>62</sup> “Filosofia desenvolvida na França durante a revolução industrial do século XIX que teve como principais formuladores Saint-Simon e Auguste Comte. Sua proposta de reforma das instituições políticas pode ser resumida na ideia de um Estado tecnocrático, comandado pelo Executivo e fortemente intervencionista. Reconhecendo o caráter anárquico do mercado, o positivismo era contrário também à estatização dos meios de produção. Propunha como alternativa a subordinação dos empresários à direção do estado, permitindo-lhes conservar a propriedade, mas transformando-os na prática em verdadeiros funcionários públicos. A regulamentação da atividade produtiva pelo Estado seria completa, não restando aos proprietários qualquer liberdade de iniciativa. Esta é a concepção que foi dada a denominação função social da propriedade. [...] A doutrina da função social da propriedade alcançou sua maturidade na obra de Augusto Comte, que fora secretário de Saint-Simon, a partir do qual obteve ampla aceitação. [...] A doutrina da função social da propriedade está presente em várias de suas obras. Sua exposição mais completa está no primeiro tomo do *Système de Politique Positive*, de 1824, em que lhe é dedicado um capítulo.” (CARVALHO PINTO, 2019, n.p).

<sup>63</sup> “A teoria de Duguit não é fundamentada em normas jurídicas, mas numa análise sociológica, que parte da concepção do Direito como resultado constante e espontâneo dos fatos e não como mera obra do legislador. Assim, ainda que leis e códigos

e que a propriedade seria, ela mesma, função social. Ou seja, enquanto o proprietário cumprisse a Função Social da Propriedade (plantasse, conservasse o bem) ele deteria a riqueza, caso contrário, ficaria sujeito à intervenção dos governantes para que a propriedade sob sua posse cumprisse a sua função social. Segundo o autor, a “doutrina brasileira, especialmente a partir do texto constitucional de 1988, passou a definir o alcance jurídico para a Função Social da Propriedade” (APPARECIDO JUNIOR, 2017, p. 99).

Para Carvalho Pinto (2019), não se pode adotar a teoria da Função Social da Propriedade de Duguit, em sua formulação original, para interpretar este conceito na Constituição Federal (BRASIL, 1988) pois, esta adotou uma posição intermediária entre a doutrina original e a que considera a propriedade um direito absoluto.

Para Loureiro (2003), a Função Social da Propriedade é a forma concreta de fazer funcionar a propriedade, exigida pelo ordenamento jurídico, por meio de imposição de obrigações, encargos, limitações, restrições, incentivos ou ameaças, para satisfazer uma necessidade social temporal. Segundo o autor, a função social não pode ser desvinculada à propriedade, mas algo intrínseco de sua estrutura, delimitada por limites legais.

Conforme Santos (2010, n.p), a noção de Função Social da Propriedade surgiu com as mudanças ocorridas no conceito de propriedade, deixando de ser um direito absoluto, inviolável, para atender às necessidades coletivas. Segundo o autor “é imperioso aludir que a função social diz respeito à própria estrutura da propriedade não sendo apenas um limite ao direito do proprietário. O particular não deixa de ter o direito ao seu bem, haja vista a própria Constituição Federal o garantir” (SANTOS, 2010, n.p). Todavia, o princípio constitucional da prevalência do interesse público sobre o interesse particular, impõe que faça uso de sua propriedade de forma racional em prol do bem-estar coletivo, sob o risco de perder o seu direito de continuar proprietário do referido bem, recebendo uma justa indenização com o fim de evitar prejuízos financeiros. O quadro a seguir (ver Quadro 18) apresenta resumidamente um histórico, segundo Jelinek (2006), do princípio da Função Social da Propriedade no Direito Constitucional Brasileiro nas Constituições Brasileiras entre 1824 e 1988.

---

permaneçam intactos, as necessidades surgidas na vida em sociedade acabam por formar constantemente novas instituições jurídicas. Nesse contexto, foi a necessidade de superar as concepções individualistas do direito privado, nas quais o homem é tomado isoladamente, que resultou na consagração da noção de função social da propriedade. Influenciado pela filosofia positivista de Augusto Comte, Leon Duguit chegou à conclusão de que a propriedade não tem mais um caráter absoluto e que nem o homem nem a coletividade têm direitos, mas cada indivíduo tem uma função a cumprir na sociedade. Estes seriam os fundamentos da regra de Direito que impõe deveres a todos, inclusive ao Estado” (JELINEK, 2006, p. 10).

### Quadro 18 – Histórico do princípio da “Função Social da Propriedade” (1824/1988).

<b>Constituição de 1824</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garante o direito de propriedade em toda a sua plenitude</li> <li>• Prevê a desapropriação por necessidade ou utilidade social</li> </ul>
<b>Constituição de 1934</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garante o direito de propriedade, mas que não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo</li> <li>• Prevê a desapropriação por necessidade ou utilidade pública; usucapião; ocupação temporária da propriedade particular;</li> <li>• Implantava o dirigismo<sup>64</sup> econômico</li> </ul>
<b>Constituição de 1937</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garante o direito de propriedade, relegando à lei ordinária definir seu conteúdo e seus limites</li> <li>• Repete o instituto do usucapião previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1934) admite que o dirigismo econômico (intervenção estatal) seja utilizado excepcionalmente com o propósito de suprir deficiências da iniciativa individual e para coordenar fatores de produção de interesses nacionais</li> </ul>
<b>Constituição de 1946</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reproduz grande parte das anteriores e inova sobre alguns aspectos.</li> <li>• Inspirada no conceito de propriedade como função social – garante o direito de propriedade, salvo em caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro</li> <li>• <b>Reconhece o princípio da Função Social da Propriedade</b> ao consignar o uso da propriedade condicionada ao bem-estar social e permitir que a lei possa promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos</li> <li>• A Lei n.º 4.132 (BRASIL, 1962) regulamenta as hipóteses de desapropriação por interesse social como forma de promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social</li> <li>• Em 1964 a Emenda Constitucional n.º 10 (BRASIL, 1964) possibilita a desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária mediante indenização com títulos da dívida pública e promulga-se o Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504 (BRASIL, 1964) que estabelece regras para cumprimento da Função Social da Propriedade rural e metas para a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura</li> </ul>
<b>Constituição de 1967-1969</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reproduz quase literalmente o texto constitucional de 1946 no que se refere à garantia do direito de propriedade;</li> <li>• Avança no reconhecimento da Função Social da Propriedade no título reservado à ordem econômica e social (art. 160)<sup>65</sup></li> <li>• Prevê o dirigismo econômico para evitar o monopólio de indústrias e atividades</li> <li>• Prevê a desapropriação de terras rurais com pagamento de títulos especiais da dívida pública</li> </ul>
<b>Constituição de 1988</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolida o princípio da doutrina positivista de que a propriedade é um direito que deve cumprir uma função social</li> <li>• Estabelece que propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor</li> <li>• Delega aos municípios a competência de estabelecer regras para identificar e exigir do proprietário de solo urbano “não edificado”, “subutilizado” ou “não utilizado” promova seu adequado aproveitamento</li> <li>• Estabelece as sucessivas penalidades em caso de descumprimento das regras: i) parcelamento ou edificação compulsórios; ii) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e iii) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública</li> </ul>

Fonte: Autor baseado em JELINEK (2006);

<sup>64</sup> Teoria econômica e financeira que preconiza a direção do Estado em tudo. Fonte: Dicio. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/dirigismo/> Acesso em: 15 mai. 2020

<sup>65</sup> Constituição Federal (BRASIL, 1967-1069). Art. 160 – A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: I – liberdade de iniciativa; II – valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III – função social da propriedade; IV – harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; V – repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros; VI – expansão das oportunidades de emprego produtivo.

Segundo Jelinek (2006, p. 17), “o princípio da Função Social da Propriedade nem sempre esteve presente nas Constituições anteriores a 1988”. Para a autora foi a Constituição Federal (BRASIL, 1988) que “positivou a união indissociável entre a propriedade e sua função social” (JELINEK, 2006, p. 19): quando no art. 5º<sup>66</sup>, estabelece os direitos e garantias individuais fundamentais, arrola o direito de propriedade e em seguida agrega a função social; ii) no art. 170º<sup>67</sup>, trata da ordem econômica e elege seus princípios, destaca sucessivamente a propriedade privada, a Função Social da Propriedade e a defesa do meio ambiente; e no art. 156º<sup>68</sup> estabelece competência municipal para instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial, e que estes poderão ser progressivos, nos termos de legislação específica, de forma a assegurar o cumprimento da Função Social da Propriedade (JELINEK, 2006).

Insta salientar que as concepções políticas de cada período da história influenciaram no conceito de propriedade ao longo do tempo.

Para Libório e Saule Júnior (2017, n.p), a Função Social da Propriedade urbana é um “princípio de Direito Urbanístico e atinge a todas as propriedades imóveis urbanas, entretanto resolve-se diferentemente em razão de seu regime jurídico”. Segundo os autores, localiza-se como princípio, pois “não é mero exercício de faculdade, norma impositiva ou proibitiva e cinge-se como elemento garantidor do próprio direito de propriedade, trazendo sua positivação por meio de Plano Diretor” (LIBÓRIO; SAULE JUNIOR, 2017, n.p). Ainda segundo os mesmos autores toda a positivação da Função Social da Propriedade urbana na Constituição Federal (BRASIL, 1988) se refere, exclusivamente à propriedade (imóvel) privada, não contemplando qualquer efeito às públicas.

Segundo Carvalho Pinto (2019, n.p) um limite preciso à “Função Social da Propriedade” é estabelecido no art. 174º, segundo o qual, “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Para o autor, embora sejam aceitos incentivos a determinadas atividades, desde que decorrentes de um planejamento anterior, não se pode impor comportamentos específicos ao setor privado. Ainda segundo Carvalho Pinto (2019, n.p)

---

<sup>66</sup> Constituição Federal (BRASIL, 1988). Art. 5º - (...) XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá à sua função social.

<sup>67</sup> Constituição Federal (BRASIL, 1988). Art. 170º – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II – a propriedade privada; III – função social da propriedade; VI – a defesa do meio ambiente.

<sup>68</sup> Constituição Federal (BRASIL, 1988). Art.156º – Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I – propriedade predial e territorial urbana; §1º - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

“conclui-se que a propriedade não é uma função social, mas um direito, que tem uma função social, posição esta adotada em todos os países que adotaram a Função Social da Propriedade ao seu ordenamento jurídico”. Segundo esse autor “a doutrina positivista pura jamais foi adotada por qualquer país” (CARVALHO PINTO, 2019, n.p).

A política agrícola e fundiária, expressa nos artigos 184º, 185º e 186º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), também tratam da Função Social da Propriedade, porém, da propriedade rural<sup>69</sup>.

Merece destaque, também, o art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” e delega aos municípios a competência de estabelecer regras para identificar e exigir do proprietário de solo urbano “não edificado”, “subutilizado” ou “não utilizado” promova seu adequado aproveitamento, mediante as sucessivas penalidades de: i) parcelamento ou edificação compulsórios; ii) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e iii) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Em 2001, o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001) ao regulamentar os artigos 182º e 183º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), segundo Pereira (2003), definiu que a propriedade urbana cumprirá a sua função social quando atender às exigências de ordenação das cidades expressas no Plano Diretor e assegurar simultaneamente o atendimento das necessidades de qualidade de vida, justiça social e de desenvolvimento das atividades econômicas aos cidadãos. Para o autor, as definições do que seja: “qualidade de vida do cidadão”, é demasiadamente subjetiva para que se possa definir e, até mesmo legislar sobre o tema, e “justiça social”, é ainda mais complicado de se determinar, podendo ser compreendido como um dos requisitos para conceituar o que seja a Função Social da Propriedade (PEREIRA, 2003).

Para a caracterização do regime da Função Social da Propriedade, segundo Carvalho Pinto (2019, n.p), “tem sido utilizado, por analogia, os princípios do direito administrativo relativos à função pública”. Para o autor, “um campo privilegiado para a aplicação desta doutrina sempre foi o da política

---

<sup>69</sup> Constituição Federal (BRASIL, 1988). Art. 184º – Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária [...] Art. 185º – São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva. Parágrafo único – A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. Art. 186º – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

urbana, uma vez que grande parte dos problemas urbanos têm sido atribuída ao fenômeno da especulação imobiliária”. Segundo o autor, a doutrina já reconhecia na Constituição Federal (BRASIL, 1967-1967) a possibilidade de serem estabelecidas obrigações aos proprietários de terrenos urbano ociosos no interesse da segurança e da salubridade públicas, por meio de sanção, multas, execução direta da obra pelo Poder Público, esta última, com posterior cobrança do proprietário. Entretanto, o autor entende que a obrigação de “parcelar” ou “edificar” previstas no art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), não se enquadram no interesse da “segurança” ou da “salubridade”, mas sim no do “bem-estar”, na medida que permitirá um melhor aproveitamento do solo urbano.

Ainda segundo Carvalho Pinto (2019, n.p) a aplicação da “Edificação ou Parcelamento ou Compulsórios” são possíveis desde que previstos em Plano Diretor ou legislação específica que estabeleçam índices urbanísticos distintos dos tradicionais. Para o autor, “a preocupação da legislação urbanística tem sido evitar um adensamento populacional excessivo com relação à infraestrutura existente em cada zona” e, em geral, esse controle é feito por meio da definição de “lotes mínimos” e “coeficientes de aproveitamento máximos” (CARVALHO PINTO, 2019, n.p).

No outro extremo, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) “acrescentou a preocupação com a ociosidade da infraestrutura, que ocorre quando a densidade demográfica é muito baixa” (CARVALHO PINTO, 2019, n.p), exigindo dos Planos Diretores o estabelecimento de “lotes máximos” e “coeficientes de aproveitamento mínimos”. Ainda segundo o mesmo autor, o estabelecimento desses critérios é fundamental para a segurança jurídica necessária para se caracterizar o que vem a ser um imóvel subutilizado numa dimensão quantitativa (critérios de ocupação). Numa dimensão qualitativa, os Planos Diretores devem estabelecer regras claras na lei de zoneamento, mais especificamente quanto ao uso do solo para tal caracterização (CARVALHO PINTO, 2019).

Quanto ao necessário atendimento ao quesito “desenvolvimento das atividades econômicas” Pereira (2003) destaca o instrumento de “parcelamento compulsório do solo”. Segundo o autor, os Instrumentos de Política Urbana do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) objetivam retirar do estoque imobiliário do especulador, áreas que devam ser parceladas segundo os interesses do Planejamento Urbano local, bem como o desenvolvimento econômico da cidade.

Para Pereira (2003), o Parcelamento Compulsório do solo é uma forma de intervenção na propriedade que, aparentemente, confronta com o inciso XXII do art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que garantia o direito de propriedade. Entretanto, segundo o autor, a mesma Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 182, § 4º inciso I, faz previsão do Parcelamento ou



Edificação Compulsórios, no momento em que o proprietário não promover o adequado aproveitamento da sua propriedade. Logo, não existe um confronto constitucional no uso deste instrumento, competindo à Administração Pública municipal estar segura de seu planejamento e desenvolvimento para lançar mão desse instrumento (PEREIRA, 2003).

Cabe aqui o destaque de que o Parcelamento do solo urbano é regulado pela Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), parcialmente alterada pela Lei n.º 9.785 (BRASIL, 1999), podendo ser feito mediante duas modalidades, o “Desmembramento” e o “Loteamento”. Portanto, o “Parcelamento Compulsório” do solo pode ser entendido como uma intervenção urbanística a ser executada pela Administração Pública Municipal, por meio de legislação específica para esse propósito, a ser imposta ao proprietário de imóvel urbano “não edificado”, “subutilizado” ou “não utilizado”, com o objetivo de cumprir sua função social.

Segundo Carvalho Pinto (2019), o “parcelamento compulsório” tem algo de incongruente pois, o Loteamento é uma intervenção urbanística pela qual se implanta infraestrutura sobre determinada gleba – que possua em sua área contígua redes de infraestrutura que possam comunicar essa área de intervenção à malha urbana – que não pode ser caracterizado como um direito do proprietário da gleba, mas sim, uma função pública, a ser exercida por força de Lei pelo particular mediante autorização municipal. Sua execução “envolve a destinação de terrenos para o Poder Público, para constituição de praças, ruas, escolas etc., o que só pode ocorrer, em princípio, após manifestação de vontade do proprietário, consubstanciada na apresentação do projeto urbanístico”. Entretanto, o Poder Público “não tem obrigação de aprovar qualquer projeto de Parcelamento, mas apenas aquele que se enquadrar nas diretrizes por ele estabelecidas” (CARVALHO PINTO, 2019, n.p).

Portanto, o “Parcelamento Compulsório” implica limitação ao direito de propriedade maior que a “Edificação Compulsória” pois, sua aplicação dependerá simultaneamente: do estabelecimento prévio das diretrizes previstas em leis municipais específicas conforme estabelece a Constituição Federal (BRASIL, 1988); e de que o empreendimento não seja deficitário, imputando ônus excessivo ao proprietário da gleba (CARVALHO PINTO, 2019). Ainda segundo o mesmo autor, o sistema de Parcelamento Compulsório poderá ser aperfeiçoado pelo Instrumento de Política Urbana previsto no art. 46º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), “Consórcio Imobiliário” para fins urbanísticos, em decorrência de que, na maioria dos casos, a configuração territorial desejada pelo planejamento urbano da Administração Pública local não correspondam aos interesses dos loteadores e proprietários privados.

CARVALHO PINTO (2019, n.p), ainda, defende a tese de que “a urbanização de uma zona de expansão urbana deve ocorrer no momento e segundo o plano urbanístico determinados pelo poder

público”, e sugere a utilização do “Consórcio Imobiliário” para este propósito, pois este instrumento permite que o projeto urbanístico seja realizado pelo município, em glebas particulares sem a necessidade de promover desapropriações. Ainda segundo o autor o “Consórcio Imobiliário” é um “instrumento semelhante ao *Land Readjustment*<sup>70</sup> praticado em muitos países, pelo qual os proprietários de imóveis situados em áreas a serem renovadas os trocam por futuras unidades resultantes da execução do projeto” (CARVALHO PINTO, 2019, n.p).

### 3.5 Síntese do capítulo

Este capítulo possibilitou identificar que os países da América Latina e do Caribe conformam, percentualmente, a região mais urbanizada do planeta e que as cidades latino-americanas, inclusive as brasileiras, tiveram um desenvolvimento territorial muito semelhante. Ainda, as cidades latino-americanas poderiam ser categorizadas em 4 fases distintas: [1] compacta, [2] setorial, [3] polarizada; e [4] fragmentada. A fase fragmentada seria, atualmente, aquela em que se encontram a maioria das grandes cidades brasileiras, caracterizadas por: desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais provocados pelo rápido crescimento das aglomerações urbanas; espraiamento (extensa expansão horizontal); e a consequente segregação socioespacial, amplificada por déficits de infraestruturas urbanas (deficiências na oferta de unidades habitacionais, de infraestrutura sanitária e de transporte público compatíveis com a demanda). Tais fatores contribuem para que as sociedades latino-americanas estejam entre as mais desiguais do mundo, tendo um terço de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza em aglomerados subnormais.

Também foi possível identificar que passados mais de 5 (cinco) décadas de políticas e práticas de Planejamento Urbano e Territorial nos países latino-americanos, alguns problemas territoriais ainda persistem, tais como: os ocasionados pelo uso desordenado do solo rural e urbano; a crescente degradação dos recursos naturais; o aumento da poluição e a consequente perda de biodiversidade; as

---

<sup>70</sup> No sistema de *Land Readjustment* a urbanização e a reurbanização de polígonos previamente delimitados pelo poder público devem ser executadas coletivamente por proprietários de imóveis contíguos, para executar planos parciais relativos a uma região mais ampla da cidade. Uma vez delimitados esses polígonos, os proprietários têm um prazo para apresentar um projeto de parcelamento do solo relativo a toda a área, devendo realocar entre si os lotes a ser produzidos. Os ônus urbanísticos, como a transferência de terrenos para o governo local, devem ser suportados por todos, de modo a assegurar a “justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização” independentemente da localização do imóvel original de cada um. Admite-se que uma maioria qualificada de proprietários aprove a operação, devendo os demais ser indenizados. Caso não se apresentem proprietários em quantidade suficiente, o poder público pode executar a operação mediante desapropriação ou atuar em parceria com os proprietários. (CARVALHO PINTO, 2019)

disparidades de desenvolvimento regional; e os riscos à população e às atividades frente às crescentes ameaças de desastres naturais e antrópicos ocasionados pelas mudanças climáticas e desenvolvimento tecnológico.

Todavia, o recente cenário de estabilidade demográfica na América Latina, identificado a partir do início da segunda década deste século, traz a oportunidade de desenvolvimento territorial através da melhoria dos espaços, infraestrutura e serviços públicos existentes, por meio da promoção de uma política territorial e de um planejamento urbano que melhorem os atuais padrões de crescimento urbano, evitem a expansão dispersa das cidades e promovam o adensamento (com melhor aproveitamento do espaço) mitigando a segregação socioespacial.

Entretanto, o Brasil se enquadra nos países latino-americanos que ainda não possuem legislação urbanística nacional específicas para o planejamento territorial, seja ele de natureza pública e/ou privada. Além disso, a atuação fundiária no Brasil, sempre foi delegada ao setor privado, cuja visão espacial, temporal e estratégica em termos de planejamento e gestão territoriais é mais restrita e/ou inexistente. Esses dois fatores, fazem com que o Brasil esteja atrasado com relação aos demais países latino-americanos (como Uruguai, Argentina, Colômbia, Panamá, El Salvador, Honduras, México, Cuba e República Dominicana) na implementação de planos e políticas públicas que visem promover transformações urbanísticas que demandem reconfiguração da estrutura fundiária, sejam estes de interesse da iniciativa pública e/ou privada.

Com relação ao conceito constitucional consignado na Constituição Federal (BRASIL, 1988) denominado “funções sociais da cidade”, foi possível identificar que os municípios brasileiros o definem como o atendimento às necessidades cidadãs de qualidade de vida, justiça social, acesso universal aos direitos sociais, desenvolvimento socioeconômico e ambiental. Tais funções se equiparam ao conceito de “direito a cidades sustentáveis” previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como garantia de oferta de terra urbana, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, moradia digna, serviços e equipamentos públicos, etc. Também foi possível identificar que o entendimento que prevalece, é que, para exercitar as “funções sociais da cidade” no planejamento urbano, deve-se prever nos Planos Diretores municipais, a utilização de instrumentos que possibilitem reduzir e/ou mitigar as desigualdade e segregação sociais, bem como estimular uma gestão participativa e democrática nas decisões relacionadas às políticas territoriais.

Também foi possível identificar que o Brasil adota em seu ordenamento jurídico territorial o princípio da “Função Social da Propriedade”; respaldado pelo princípio constitucional de prevalência do interesse público sobre o interesse particular. Tal princípio constitui peça chave do direito urbanístico

brasileiro, e em conjunto com o “Plano Diretor”, configuram os 2 (dois) institutos básicos pelos quais a Constituição Federal (BRASIL, 1988) regulou a política urbana nacional, delegando aos municípios a competência de estabelecer regras para identificar e exigir dos proprietários de solo urbano “não edificado”, “subutilizado” ou “não utilizado” promovam seu adequado aproveitamento (conforme estabelecido no Plano Diretor Municipal) sob sucessivas penalidades em caso de descumprimento das regras. Outrossim, constatou-se que o entendimento que prevalece sobre o princípio constitucional da “Função Social da Propriedade” no ordenamento jurídico brasileiro, advinda da doutrina positivista, é que “a propriedade não é uma função social, mas um direito que tem uma função social” (CARVALHO PINTO, 2019, n.p).

## 4. MÉTODO DA PESQUISA

Este capítulo foi destinado à apresentação do Método da Pesquisa: [4.1] **Estratégia de Pesquisa**; [4.2] **Delimitação do Campo de Observação e Justificativa**; e [4.3] **Delineamento da pesquisa** – [4.3.1] Etapas da Pesquisa; [4.3.2]; Fontes de Dados; [4.3.3] Técnicas de Coleta de Dados; [4.3.4] Técnicas de Tratamento e Análise de Dados; e [4.3.5] Avaliação dos Resultados.

### 4.1 Estratégia de pesquisa

A estratégia delimitada para esta pesquisa foi o **estudo de caso**. Trata-se de uma pesquisa **exploratória**<sup>71</sup> com abordagem **qualitativa**.

Segundo Yin (2001, p. 32), o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Ele tem sido amplamente utilizada como estratégia por pesquisadores nas ciências sociais, em especial, aqueles voltados à prática, como planejamento urbano, trabalho social, educação, administração e políticas públicas, etc. Para o autor, o estudo de caso é a estratégia escolhida para examinar acontecimentos contemporâneos com ampla variedade de evidências como documentos, artefatos, entrevistas e observações (YIN, 2001).

### 4.2 Delimitação do Campo de Observação

A investigação foi feita em 3 (três) distintos casos, sendo 2 internacionais como referência ao caso brasileiro: [1] o **caso do BRASIL** – o Reparcelamento na legislação urbanística brasileira (vigente e em tramitação), no período entre 1996 e 2020; [2] o **caso (referência) de PORTUGAL** – o

---

<sup>71</sup> Segundo Gil (2008, p. 27) “as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla” e esta modalidade têm como principal finalidade “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”, resultando como produto final, “um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados.” Segundo o mesmo autor, essa modalidade possui como características: a) menor rigidez no planejamento; b) envolvem (habitualmente) levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso; c) não costumam utilizar procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados; d) são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral (de tipo aproximativo) acerca de determinado fato; e) é realizado (especialmente) quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis (GIL, 2008).

Reparcelamento em Portugal (Operações de Reparcelamento nas cidades de Cascais e Vila Nova de Gaia) no período entre 1999 e 2020; e [3] o **caso (referência) da COLÔMBIA** – o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* na Colômbia (Planos Parciais operacionalizados pela *Integración Inmobiliaria* nas cidades de Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali) no período entre 1989 e 2020.

### 4.3 Delineamento da Pesquisa

Neste subcapítulo, serão tratados os seguintes tópicos: [4.3.1] Etapas da pesquisa; [4.3.2] Fontes de dados; [4.3.3] Técnicas de coleta de dados; e [4.3.4] Técnicas de tratamento e análise de dados; e [4.3.5] Avaliação dos resultados.

#### 4.3.1 Etapas da pesquisa

O desenvolvimento desta pesquisa se deu em **4 etapas** (ver Quadro 19):

[1] A **primeira** foi destinada à **definição de uma estrutura conceitual teórica** (identificar: a literatura de referência; a legislação a ser analisada; os principais conceitos e categorias de análise) e ao **planejamento dos casos** (selecionar os casos de referência para o estudo de caso do Brasil; identificar as fontes e desenvolver o protocolo para a coleta de dados; e definir as técnicas de análise dos dados).

[2] A **segunda** foi destinada à **coleta dos dados** (obtenção de documentos e arquivos; contatos com os técnicos a serem entrevistados; e coleta e registros dos dados).

[3] A **terceira** foi destinada ao **tratamento e análise dos dados** (preparar as informações; sintetizar os dados em unidades de análise; categorizar unidades de análise; descrever os dados nas categorias de análise; e interpretar os dados).

[4] A **quarta** foi destinada à **avaliação e consolidação dos resultados** (discutir e avaliar os resultados; e identificar possíveis estudos futuros).

**Quadro 19 – Etapas de Desenvolvimento da Pesquisa**

<b>ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA</b>		
	<b>ETAPAS DE CONDUÇÃO</b>	<b>DETALHES DE CADA ETAPA</b>
<b>01</b>	DEFINIR UMA ESTRUTURA CONCEITUAL TEÓRICA	Identificar a literatura de referência
		Identificar a legislação a ser analisada
		Identificar os principais conceitos e categorias de análise
	PLANEJAMENTO DOS CASOS	Selecionar os casos de referência para o estudo de caso do Brasil
		Identificar as fontes para a coleta de dados
		Desenvolver o protocolo para a coleta de dados
<b>02</b>	COLETA DOS DADOS	Definir as técnicas de análise dos dados
		Obtenção de documentos e arquivos
		Contatos com os técnicos a serem entrevistados
<b>03</b>	TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	Coleta e registro dos dados
		Preparar as Informações
		Sintetizar os dados em unidades de análise
		Categorizar unidades de análise
		Descrever os dados nas categorias de análise
<b>04</b>	AVALIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS	Interpretar os dados
		Discutir e avaliar os resultados com especialistas no tema
		Identificar possíveis estudos futuros

Fonte: Autor baseado em Gil (2008).

#### 4.3.2 Fontes de dados

Esta pesquisa utilizou dados de [1] **documentos** (leis e decretos federais e municipais); [2] **arquivos** (projetos urbanos disponíveis na web); [3] **entrevistas** (semiestruturadas, via Skype); e [4] **publicações** (específicas sobre o instrumento urbanístico pesquisado); totalizando **64 fontes** de evidências específicas sobre o “instrumento urbanístico” estudado – excluídas as utilizadas pela revisão bibliográfica – conforme o quadro a seguir (ver Quadro 20).

Todas essas fontes de dados especificadas no quadro anterior (ver Quadro 20) encontram-se em ANEXO a esta pesquisa e podem ser identificadas e consultadas conforme segue: Dados de Portugal, Anexo 1 (p. 454); Dados da Colômbia, Anexo 2 (p. 457); e Dados do Brasil, Anexo 3 (p. 461). Além disso, o acesso a essas fontes está disponível por meio de links de acesso para visualização e download

do *Google Drive* (armazenados e compartilhados na nuvem<sup>72</sup>). Disponibilizados no campo: “Base de Dados” dos respectivos ANEXOS.

**Quadro 20 – Fontes de dados (quantitativo)**

PAÍS	Documentos	Arquivos	Entrevistas	Publicações	TOTAL
PORTUGAL	7	4	1	5	17
COLÔMBIA	8	4	1	5	18
BRASIL	22	0	2	5	20
TOTAL	31	8	4	15	<b>64</b>

Fonte: Autor

### 4.3.3 Técnicas de Coleta de Dados

A pesquisa coletou dados de Portugal, Colômbia e Brasil em distintas **fontes de consulta**: [1] **documentos**; [2] **arquivos**; [3] **entrevistas** e [4] **publicações**, conforme segue:

[1] **Documentos** – Os documentos utilizados para o desenvolvimento desta pesquisa foram coletados exclusivamente pela internet. Esse fato se justifica por se tratar de um conjunto de normas e regras que, por força de lei, são obrigatoriamente de livre acesso à consulta pública nos 3 países pesquisados (Portugal, Colômbia e Brasil). São leis e decretos que compõem o arcabouço legal da Política Urbana (planejamento e gestão territorial), bem como regulamentam a utilização dos instrumentos de Política Urbana que são objetos desta pesquisa.

[2] **Arquivos** – Os arquivos pesquisados referem-se a 8 intervenções urbanísticas: 4 em Portugal, sendo 2 na cidade de Vila Nova de Gaia e 2 em Cascais; e 4 na Colômbia, nas cidades de Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali. A escolha dessas fontes de dados se deu após a verificação de que estas cidades têm a previsão de utilização do instrumento urbanístico objeto desta pesquisa – *Reparcelamento* (Portugal) e *Reajuste de Tierras / Integración Inmobiliaria* (Colômbia) –

---

<sup>72</sup> “O armazenamento em nuvem é uma tecnologia que permite guardar dados na internet através de um servidor online sempre disponível. Nele, o usuário pode armazenar arquivos, documentos e outras informações sem precisar de um *Hard Disk* (HD) no seu computador.”. Disponível em: <<https://www.weblink.com.br/blog/o-que-e-armazenamento-em-nuvem>>. Acesso em: 12 jan. 2020.



previstos em seus respectivos Planos Diretores. Além disso, todos os arquivos estavam disponíveis na internet, sendo de acesso público e contendo uma quantidade adequada de informações para serem analisadas segundo os objetivos desta pesquisa.

[3] **Entrevistas** – Para a realização das entrevistas semiestruturadas previstas nesta pesquisa, foram seguidos os seguintes passos.

1. Identificação dos possíveis entrevistados (informantes-chave) de cada país;
2. Elaboração dos roteiros de entrevistas semiestruturadas;
3. Encaminhamento do projeto de pesquisa à Comissão de Pesquisa COMPESQ-ARQ;
4. Cadastro do Pesquisador na Plataforma Brasil – <<http://plataformabrasil.saude.gov.br>>;
5. Submissão da Pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFRGS através da Plataforma Brasil;
6. Após a **aprovação da pesquisa**<sup>73</sup>, foi feito o contato com os 4 entrevistados da seguinte forma:
  - a) Primeiro contato com os entrevistados: A primeira abordagem se deu por meio de envio de e-mail convidando-os para participar na condição de entrevistados de uma pesquisa de doutorado do Programa de Pós-Graduação em *Planejamento Urbano e Regional* da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Nessa oportunidade, eles foram informados de que: 1) se tratava de uma entrevista semiestruturada que seguia um roteiro específico (que foi encaminhado com antecedência caso aceitassem o convite para participar do processo); 2) a entrevista deveria ter dia e horário definidos em comum acordo; 3) seria via internet, por meio de uma ferramenta de comunicação para *chats* e chamadas grátis (Skype), 4) deveria ter duração média de 45 minutos; 5) seria gravada e depois transcrita na íntegra com objetivo de registro; 6) caso aceitassem participar do processo, deveriam assinar um *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* (TCLE) em que declaravam estar cientes dos termos de participação; 7) não haveria coleta de imagens durante a entrevista; 8) que o entrevistado teria o direito de se retirar do processo a qualquer momento, bem como o de não responder, sem prejuízos, a alguma questão; 9) a participação seria voluntária, sem incentivo financeiro ou qualquer ônus; e 10) a qualquer momento, o entrevistado poderia solicitar esclarecimentos que considerasse pertinente e/ou necessários.

---

<sup>73</sup> Parecer Consubstanciado do CEP / CAAE: 14316919.9.0000.5347 / n.º do Parecer: 3.389.715.

- b) Segundo contato com os entrevistados: Após o aceite do convite, foram encaminhados os seguintes itens: [1] cópia do Projeto de Pesquisa; [2] cópia do roteiro da entrevista semiestruturada, ver *Apêndice 5 – Roteiro das entrevistas – Portugal e Colômbia* (p. 389) e *Apêndice 6 – Roteiro das Entrevistas – Brasil* (p. 391); [3] cópia do TCLE; [4] data limite para retorno do TCLE devidamente preenchido e assinado; e [5] possíveis datas e horários para a realização da entrevista;
- c) Terceiro contato com os entrevistados: Após receber retorno do segundo contato, bem como o TCLE devidamente preenchido e assinado e a confirmação da data e horário para a realização da entrevista, o terceiro contato foi utilizado para a realização da entrevista. Antes de realizar o próximo contato, os arquivos de áudio foram encaminhados para uma empresa prestadora de serviços de transcrição<sup>74</sup>. Após a transcrição (literal), os 4 (quatro) arquivos passaram por um processo de edição que resultou nos relatórios das entrevistas.
- d) Quarto contato com os entrevistados: Esse contato foi feito com o propósito de validar e complementar o conteúdo da entrevista. Foram encaminhados os arquivos digitais contendo os relatórios das entrevistas; com a necessária exclusividade para cada entrevistado; para verificação de eventuais correções e/ou complementações que julgassem pertinentes e/ou necessárias para o propósito ao que se destinam nesta pesquisa. Foi solicitado aos entrevistados nessa oportunidade, um e-mail de validação desse conteúdo.
- e) Quinto contato com os entrevistados: Esse foi o último contato. Seu propósito foi atestar o recebimento do e-mail de validação, bem como agradecer a participação do entrevistado no processo.

A opção pela utilização de **entrevista semiestruturada** com informantes-chave se deu por sua maior flexibilidade e pela oportunidade de adaptação que ela proporciona. Intencionou-se com esse método de coleta de dados: i) entender o contexto de atuação do entrevistado em relação ao instrumento urbanístico estudado; ii) aprofundar a compreensão sobre os propósitos de utilização e funcionamento do instrumento urbanístico estudado no país de origem do entrevistado; e iii) identificar a percepção do entrevistado sobre os efeitos positivos e negativos da utilização do instrumento urbanístico no país em estudo.

---

<sup>74</sup> Modelo Transcrições. Disponível em: <<https://modelotranscricoes.com.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

A escolha dos informantes-chave (entrevistados) se deu segundo alguns critérios.

- No âmbito nacional, optou-se por entrevistar os seguinte informantes-chave: 2 (dois) especialistas (um advogado e um arquiteto) com distintas experiências, porém complementares. Um com “experiência na área legislativa federal”, atuante como assessor parlamentar no Congresso Nacional Brasileiro que tenha auxiliado na redação de Projetos de Lei que objetivam regulamentar o Reparcelamento em leis federais; e outro com “experiência no exercício do planejamento e gestão urbana municipal” em uma das cidades brasileiras (Belo Horizonte/MG) que inseriu o Reparcelamento como instrumento de Política Urbana em seu Plano Diretor Municipal.
- No âmbito internacional, a escolha dos informantes-chave demandou mais investigação, optou-se, também, por entrevistar 2 (dois) especialistas (um advogado e um arquiteto) que tivessem, concomitantemente, experiências profissional e acadêmica. Em Portugal, optou-se pelo especialista com “experiência na área do direito urbanístico”; e, na Colômbia, pelo especialista “com experiência na área de planejamento e gestão urbana”.

As entrevistas previstas nesta pesquisa foram feitas por meio de recursos computacionais de comunicação *on-line* via Skype; em função dos fatores que seguem: i) conveniência, ii) facilidade de agendamento, iii) flexibilidade, e vi) escassez de recursos financeiros para fazê-las presencialmente. Nos *Apêndice 5 – Roteiro das entrevistas – Portugal e Colômbia* (p. 389) e *Apêndice 4 – Roteiro das Entrevistas – Brasil* (p. 391), são apresentadas as questões que compuseram o roteiro básico das 4 (quatro) entrevistas semiestruturadas – 1 (uma) em Portugal, 1 (uma) na Colômbia e 2 (duas) no Brasil.

As questões foram divididas e 3 (três) blocos distintos: 1º bloco – perguntas abertas (não estruturadas) sobre o entrevistado (formação, experiências técnica e profissional); 2º bloco – perguntas relacionadas aos objetivos desta pesquisa (segundo as categorias de análise estabelecidas para esta pesquisa); e 3º Bloco – perguntas abertas (não estruturadas) sobre a percepção dos entrevistados (sobre eventuais efeitos positivos e negativos que poderiam estar direta ou indiretamente relacionados à utilização do instrumento urbanístico à critério de suas experiências técnicas e/ou profissionais).

Além do conteúdo da entrevista, os informantes-chave de Portugal e da Colômbia foram fundamentais para a identificação das intervenções que foram objeto de análise desta pesquisa. A seleção dessas intervenções se deu de forma colaborativa procurando atender o critério de elencar um conjunto, de 4 (quatro) intervenções em cada país, que pudesse contemplar uma amostragem mais aproximada possível com a prática contemporânea de utilização do instrumento estudado.

Os Apêndice 7 – *Entrevista com especialista Português* (p. 393); Apêndice 8 – *Entrevista com Especialista Colombiano* (p.400); Apêndice 9 – *Entrevista com especialista brasileiro [1]* (p.407); e Apêndice 10 – *Entrevista com especialista brasileiro [2]* (p.414); referem-se ao conteúdo analisado e editado das entrevistas, após encaminhamento para validação por parte dos entrevistados.

[4] **Publicações** – As publicações utilizadas nesta pesquisa são textos (acadêmicos e profissionais) que abordam as temáticas: do *Reparcelamento* em Portugal; do *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria* na Colômbia; do *Reparcelamento* no Brasil; e do *Land Readjustment* em alguns países como: Alemanha, Índia, Países Baixos, Taiwan, Israel, Indonésia, Tailândia, Suécia, Colômbia, Portugal e Mongólia. Este último se refere à artigos escritos por técnicos que analisaram a utilização dos instrumentos derivados do *Land Readjustment* em seus países de origem.

Cabe aqui o esclarecimento de que o Brasil ainda não possuía intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo *Reparcelamento*, portanto, nesta pesquisa, não foi possível analisar a categoria [2] arquivos (projetos urbanos disponíveis na *web*).

O quadro a seguir (ver Quadro 21) detalha as fontes de consulta utilizadas nesta pesquisa.

**Quadro 21 – Fontes de consulta (por país)**

<b>[1] Documentos</b>	1) Legislação urbanística (nacional) referente à Política Urbana.
	2) Legislação urbanística (local / municipal) referente ao planejamento, controle e gestão do território urbano.
	3) Legislação urbanística referente ao instrumento urbanístico no País.
<b>[2] Arquivos</b>	4) Projetos Urbanos desenvolvidos por meio da operacionalização do instrumento urbanístico no país de origem
<b>[3] Entrevistas</b>	5) Entrevistas Semiestruturadas com Informantes-chave (técnicos)
<b>[4] Publicações</b>	6) Publicações específicas sobre o instrumento urbanístico pesquisado

Fonte: Autor

#### 4.3.4 Técnicas de Tratamento e Análise de Dados

A análise de dados se deu de forma **qualitativa**<sup>75</sup> por meio de suporte de recurso computacional do *software* MAXQDA<sup>76</sup>.

Os quadros a seguir (ver Quadros 22 e 23) representam:

- as categorias e subcategorias de análise utilizadas nesta pesquisa;
- as distintas fontes de consulta (de forma genérica); bem como
- o método de análise adotado para os casos de PORTUGAL e da COLÔMBIA (ver Quadro 22), e
- o caso do BRASIL (ver Quadro 23).

A opção pelo método de **Análise de Conteúdo**<sup>77</sup> (ver Quadros 22 e 23), se deu estrategicamente, em virtude da sua aplicabilidade em situações como a desta pesquisa, quando existem diversificadas fontes de consulta (documentos, arquivos, entrevistas, publicações) a serem analisadas segundo um conjunto de categorias pré-estabelecidas.

Todavia, os dados advindos dessas diversificadas fontes chegam em estado bruto, necessitando de processamentos para facilitar o trabalho de compreensão, interpretação e inferência a que aspira a análise de conteúdo, que resultará ao final do processo, em uma interpretação pessoal por parte do pesquisador com relação à percepção que tem dos dados que coletou.

---

<sup>75</sup> Segundo, Denzin e Lincoln (2006, p. 17,) a “pesquisa qualitativa” pode ser entendida como: “[...] uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo. Essas práticas transformam o mundo em uma série de representações, incluindo as notas de campo, as entrevistas, as conversas, as fotografias, as gravações, os lembretes. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem naturalista, interpretativa, para o mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam coisas em seus cenários naturais, tentando entender, ou interpretar, os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem.”

<sup>76</sup> O MAXQDA é um software para análise qualitativa de dados como textos, entrevistas, transcrições, gravações em áudio/vídeo, revisões de literatura etc. Suporta arquivos de texto, áudio, vídeo, imagem, PDF e tabelas. Possui ferramentas para realizar a transcrição e a análise de entrevistas, discursos e grupos focais. Disponível em: <<https://www.maxqda.com/brasil/software-analise-qualitativa>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

<sup>77</sup> Segundo Moraes (1999, p. 1) “não é possível uma leitura neutra” e “toda leitura se constitui numa interpretação”. Para o autor em seu processo evolutivo, “a análise de conteúdo tem oscilado entre o rigor da suposta objetividade dos números e a fecundidade sempre questionada da subjetividade”. Entretanto, ao longo do tempo, “têm sido cada vez mais valorizadas as abordagens qualitativas, utilizando especialmente a indução e a intuição como estratégias para atingir níveis de compreensão mais aprofundados dos fenômenos que se propõe a investigar” (MORAES, 1999, p. 1).

**Quadro 22 – Categorias, fontes de consulta e método de análise**

Categorias e Subcategorias de Análise	Fontes de Consulta	Método de Análise
<p><b>1. Desafios Territoriais Contemporâneos</b></p> <p><b>2. Legislação e Instrumentos da Política Urbana</b></p> <p>2.1 Aspectos Econômicos</p> <p>2.2 Aspectos Sociais</p> <p><b>3. Características da Política Urbana Territorial</b></p> <p>3.1 O princípio da Transparência</p> <p>3.2 O princípio da Participação</p> <p><b>4. O Instrumento Urbanístico</b></p> <p>4.1 Contexto de surgimento</p> <p>4.2 Legislação pertinente</p> <p>4.3 O papel dos agentes* no processo</p> <p>4.4 Etapas de operacionalização</p> <p>4.5 Características de implementação</p>	<p><b>Documentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Legislação urbanística (nacional) referente à Política Urbana no país.</li> <li>– Legislação urbanística (local / municipal) referente ao planejamento, controle e gestão do território urbano.</li> <li>– Legislação urbanística referente ao instrumento urbanístico no País.</li> <li>– Legislação urbanística referente ao instrumento urbanístico no Município.</li> </ul> <p><b>Entrevistas</b></p> <p>Entrevistas semiestruturadas com informantes-chave (técnicos, especialistas).</p> <p><b>Publicações</b></p> <p>Publicações específicas sobre o instrumento urbanístico pesquisado.</p>	<p><b>Análise de Conteúdo</b></p>
<p><b>5. Intervenções Urbanísticas</b></p> <p>5.1 Objetivos da Intervenção</p> <p>5.2 Localização (contexto)</p> <p>5.3 Área da Unidade de Execução</p> <p>5.4 Propriedades Afetadas</p> <p>5.5 Forma de Execução</p> <p>5.6 Sistema de Execução</p> <p>5.7 Agentes Envolvidos</p> <p>5.8 Área cedida ao município</p> <p>5.9 Finalidade das áreas cedidas</p> <p>5.10 Funções urbanas admissíveis</p>	<p><b>Arquivos</b></p> <p>Intervenções Urbanísticas operacionalizadas pelo instrumento urbanístico no País.</p>	<p><b>Análise de Conteúdo</b></p>
<p><b>6. Aspectos Positivos e Negativos**</b></p>	<p><b>Documentos</b></p> <p><b>Entrevistas</b></p> <p><b>Publicações</b></p> <p><b>Arquivos</b></p>	<p><b>Análise de Conteúdo</b></p>

\* O termo “Agentes” se refere à aquele que age, que opera ou atua, é o que pratica a ação. Nesta pesquisa os agentes estão classificados em 2 categorias e 3 grupos: i) Agentes Públicos (Governo e Setor Público); e Agentes Privados (Setor Privado).

\*\* Os Aspectos Positivos e Negativos (relacionados à utilização dos instrumentos objeto da pesquisa) dos estudos de caso internacionais (Portugal e Colômbia) serão apresentados, por razões didáticas, no Subcapítulo que trata dos Possíveis Riscos e Benefícios da Aplicação do Reparcèlement no estudo de caso do Brasil.

Fonte: Autor

**Quadro 23 – Categorias, fontes e método de análise do caso do Brasil**

Categorias e <i>Subcategorias</i> de Análise	Fontes de Consulta	Método de Análise
<p><b>1. Desafios Territoriais Contemporâneos</b></p> <p><b>2. Legislação e Instrumentos da Política Urbana</b>  <i>2.1 Aspectos Econômicos</i>  <i>2.2 Aspectos Sociais</i></p> <p><b>3. Características da Política Urbana Territorial</b>  <i>3.1 O princípio da Transparência</i>  <i>3.2 O princípio da Participação</i></p> <p><b>4. O Instrumento Urbanístico</b>  <i>4.1 Contexto de surgimento</i>  <i>4.2 Legislação pertinente</i>  <i>4.3 O papel dos Agentes no Processo</i>  <i>4.4 Propósitos de Utilização</i></p> <p><b>5. Instrumentos que incorporam o Reparcelamento em seu escopo</b></p> <p><b>6. Possíveis Riscos e benefícios</b></p>	<p><b>Documentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Legislação urbanística (nacional) referente à Política Urbana no país.</li> <li>– Legislação urbanística (local / municipal) referente ao planejamento, controle e gestão do território urbano.</li> <li>– Legislação urbanística referente ao instrumento urbanístico no País.</li> <li>– Legislação urbanística referente ao instrumento urbanístico no Município.</li> </ul> <p><b>Entrevistas</b> (semiestruturadas com informantes-chave)</p> <p><b>Seminário</b> (com técnicos, especialistas).</p> <p><b>Publicações</b> Publicações específicas sobre o instrumento urbanístico pesquisado.</p>	<p><b>Análise de Conteúdo</b></p>

Fonte: Autor

Para identificar os possíveis **riscos** e **benefícios** que podem ser associados à aplicação do Reparcelamento nas cidades brasileiras foram utilizadas 4 (quatro) análises complementares que procuraram identificar os aspectos **positivos** e **negativos** relacionados:

- **[1] ao uso do *Land Readjustment* em alguns países** (Alemanha, Índia, Indonésia, Israel, Japão, Mongólia, Países Baixos, Suécia, Tailândia e Taiwan (identificados na revisão bibliográfica de artigos que tratam da utilização deste instrumento nestes países);
- **[2] ao uso do *Reparcelamento* verificado no estudo de caso de Portugal** (pesquisa bibliográfica sobre o instrumento, análise documental e entrevista com especialista);
- **[3] ao uso do *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria* verificados no estudo de caso da Colômbia** (pesquisa bibliográfica sobre o instrumento, análise documental e entrevista com especialista); e por fim
- **[4] ao uso do *Reparcelamento* verificado no estudo de caso do Brasil** (pesquisa bibliográfica

sobre o instrumento, análise documental e entrevistas com especialistas).

Nesta pesquisa se decidiu classificar os riscos e benefícios em 5 categorias: [1] **técnica**; [2] **econômica**; [3] **jurídica**; [4] **política**; [5] **social**. A etapa referente à “Avaliação e Consolidação dos Resultados” (Seminário com Especialistas) nos permitiu identificar uma sexta categoria de risco, o [6] **cultural**.

A análise dos resultados ocorreu por meio da abordagem **indutiva-constructiva**<sup>78</sup>. As categorias e subcategorias foram construídas ao longo do processo da análise e são resultantes de um processo de sistematização progressivo e analógico. Tanto as categorias como as regras de categorização foram permanentemente revistas e aperfeiçoadas ao longo de todo o processo de análise, resultando, ao final, a denominação considerada mais adequada para os títulos destas categorias e subcategorias.

Na sequência, estão descritos sinteticamente os 5 *PASSOS* que foram utilizados para a etapa de **tratamento e análise dos dados**:

*PASSO 1 (Preparar as informações)*: Todos os dados coletados nas distintas fontes de consulta (documentos, arquivos, entrevistas e publicações de Portugal, Colômbia e Brasil) foram preparados de acordo com os objetivos da pesquisa e “codificados” (os arquivos digitais foram renomeados) de forma a possibilitar a identificação rápida de cada elemento da “amostra” a ser analisado.

*PASSO 2 (Sintetizar os dados em unidades de análise)*: Todo o material foi relido com o propósito de identificar possíveis “unidades de análise”. Na sequência, identificadas as possíveis “unidades de análise”, estas foram isoladas em “conjuntos de informações com significado completo em si mesmas”.

*PASSO 3 (Categorizar unidades de análise)*: As “unidades de análise” foram classificadas por semelhança e/ou analogia, e “categorizadas” por critérios estabelecidos ao longo do processo de leitura e análise das fontes, originando: 7 categorias e 18 subcategorias utilizadas para a análise dos casos

---

<sup>78</sup> Segundo Moraes (1999, p. 1) existem duas abordagens de análise de conteúdo, a dedutiva-verificatória e a indutiva-constructiva: “na primeira a teoria precede à análise e serve de fundamento para ela; na segunda a teoria emerge da análise, isto é resulta como um dos produtos dela. Isto caracteriza dois extremos, podendo-se conceber pesquisas que abordam a questão do significado da teoria e fundamentação teórica de perspectivas intermediárias entre estas duas posições extremas”. Segundo o autor, “a abordagem indutiva-constructiva toma como ponto de partida os dados, construindo a partir deles as categorias e a partir destas a teoria. É portanto, essencialmente indutiva. Sua finalidade não é generalizar ou testar hipóteses, mas construir uma compreensão dos fenômenos investigados.” (MORAES, 1999, p. 1). Ainda segundo o mesmo autor, “nesta abordagem as categorias são construídas ao longo do processo da análise e são resultantes de um processo de sistematização progressivo e analógico. A emergência das categorias é resultado de um esforço, criatividade e perspicácia de parte do pesquisador, exigindo uma releitura exaustiva para definir o que é essencial em função dos objetivos propostos. Os títulos das categorias só surgem no final da análise.” (MORAES, 1999, p. 1). “Tanto as categorias como as regras de categorização são permanentemente revistas e aperfeiçoadas ao longo de toda a análise” (MORAES, 1999, p. 1).



Portugal e Colômbia (ver Quadro 22); e 7 categorias e 6 subcategorias utilizadas para a análise do caso Brasil (ver Quadro 23).

*PASSO 4 (Descrever os dados nas categorias de análise):* Foram analisados 3 “estudos de caso”: Portugal, Colômbia e Brasil. Para cada caso, foi produzido um texto síntese para cada “categoria e subcategoria de análise” com o propósito de expressar o conjunto de significados presentes nas diversas “unidades de análise” incluídas em cada uma daquelas. A descrição dos dados segue, rigorosamente, uma mesma sequência, de forma a possibilitar que sejam analisados individualmente, em blocos e/ou cruzados entre si, de acordo com os propósitos desta investigação.

*PASSO 5 (Interpretar os dados):* Procurou-se, por meio da análise comparativa entre o casos brasileiro e os casos português e colombiano, identificar possíveis riscos e benefícios, bem como eventuais propósitos de utilização que poderiam ser associadas à aplicação do “Reparcelamento” nas cidades brasileiras.

#### 4.3.5 Avaliação dos Resultados

A abordagem utilizada para a avaliação dos resultados foi um “**Seminário com Especialistas**” de diversas áreas do conhecimento que tratam dessa temática em seus âmbitos profissionais e acadêmicos. O Seminário foi realizado, por meio de plataforma digital de videoconferência<sup>79</sup> no dia 26 de novembro de 2020, das 19h00 às 21h30. O evento foi coordenado pelo autor desta pesquisa e teve o acompanhamento da Prof. Dra. Luciana Miron (orientadora desta pesquisa) em todo o processo (definição da data, formato, abordagem, propósito, escolha dos participantes) e **contou com a participação 5 especialistas convidados:** [1] Advogado especialista em Direito Urbanístico de Brasília/DF; [2] Arquiteta especialista em Planejamento Urbano Municipal da cidade de Belo Horizonte/MG; [3] Arquiteta especialista em Planejamento Urbano e Regional com ênfase em Política Urbana, professora e pesquisadora da Universidade Federal do Paraná (UFPR) em Curitiba/PR; [4] Arquiteta especialista na área de Parcelamento de Solo Urbano atuante no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC); e [5] Arquiteta especialista na área de políticas urbanas ambientais, pesquisadora na área de assentamentos precários no Brasil e América Latina e professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em Curitiba-PR.

---

<sup>79</sup> Plataforma Google Meet, na sala virtual <https://meet.google.com/nbb-dnjp-hyu>

O Seminário teve o seguinte formato: [1] Leitura do *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* (TCLE)<sup>80</sup>, solicitando a autorização para gravação do encontro; [2] Apresentação pessoal dos convidados; [3] Apresentação da pesquisa; [4] Debate sobre as temáticas: i) **Categorias de Análise definidas para conduzir a pesquisa;** ii) **Clareza e pertinência das análises dos casos;** e iii) **Aplicabilidade dos riscos e benefícios ao caso brasileiro.**

Após todos os participantes se apresentarem e autorizarem (verbalmente) a gravação do encontro – para sua posterior degravação literal para ser utilizado para fins acadêmicos – foi feita uma apresentação de 45 minutos de parte da pesquisa que interessava validar as categorias de análise definidas para conduzir a pesquisa; a clareza e a pertinência das análises dos casos; e a aplicabilidade dos riscos e benefícios ao caso brasileiro). O inteiro teor da apresentação feita aos especialistas pode ser analisada no *Apêndice 11 – Apresentação do Seminário de Validação* (p. 418).

Após a apresentação, durante um período de aproximadamente 90 minutos, cada um dos convidados fez uso da palavra (individualmente) para tecer comentários, ora complementares, ora suplementares, em relação ao que foi apresentado. Um resumo dessas análises e contribuições podem ser acessadas no *Apêndice 12 – Contribuições do Seminário de Validação* (p. 447).

---

<sup>80</sup> Termo de consentimento livre e esclarecido e Autorização para gravação de voz. Parecer Consubstanciado do CEP/CAAE: 14316919.9.0000.5347 / n.º do Parecer: 3.389.715. DECLARO, para os devidos fins, que aceitei o convite para participar como COLABORADOR do seminário de validação de pesquisa de doutorado de autoria de Orlando Ribeiro, orientado pela Prof. Dra. Luciana Miron, em desenvolvimento no PROPUR/ UFRGS, intitulada O REPARCELAMENTO NO BRASIL: Conjunturas do ingresso do instrumento urbanístico Land Readjustment na Política Urbana nacional. DECLARO ter sido informado que o áudio do evento será gravado para posterior transcrição e somente será acessado pelo pesquisador e sua orientadora, única e exclusivamente para fins acadêmicos e de que meu nome não será identificado na pesquisa, garantindo minha privacidade. DECLARO também ter sido informado que o encontro ocorrerá por meio de plataforma de videoconferência remota com duração prevista de 120 minutos e que aceitei participar voluntariamente, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus, com a finalidade exclusiva de colaborar com o desenvolvimento da pesquisa. Peço para que o aceite destes termos seja manifestado individualmente por cada um dos CONVIDADOS no início de sua apresentação pessoal para o grupo participante. Basta dizer após seu nome “ACEITO OS TERMOS”.

## 5. RESULTADOS DA PESQUISA

O Capítulo 5 está composto por 4 (quatro) subcapítulos que relatam os resultados da presente pesquisa.

O primeiro, denominado “O caso de PORTUGAL”, relata a experiência portuguesa relacionada ao instrumento urbanístico **Reparcelamento** no contexto nacional e municipal, no período entre 1999 e 2020 (nas cidades de Vila Nova de Gaia e Cascais) e está estruturado em seções (conforme definição das categorias de análise) que abordam sequencialmente: [1] desafios territoriais contemporâneos; [2] características da política urbana territorial (o princípio da transparência, o princípio da participação); [3] legislação e instrumentos da política urbana (aspectos econômicos, aspectos sociais); [4] o instrumento urbanístico (contexto de surgimento, legislação pertinente, o papel dos agentes no processo, etapas de operacionalização, características de implementação); [5] intervenções urbanísticas (objetivos da intervenção, localização (contexto), área da unidade de execução, propriedades afetadas, forma de execução, sistema de execução, agentes envolvidos, área cedida ao município, finalidade das áreas cedidas, funções urbanas admissíveis); e [6] aspectos positivos e negativos (relacionados à utilização dos instrumentos urbanísticos objeto da pesquisa).

O segundo, denominado “O caso da COLÔMBIA”, relata a experiência colombiana relacionada ao instrumento urbanístico *Reajuste de Tierras* – e sua variação *Integración Inmobiliaria*<sup>81</sup> – no contexto nacional e municipal, no período entre 1999 e 2020 (nas cidades de Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali) e segue rigorosamente a mesma estrutura do subcapítulo que trata do caso português.

O terceiro, denominado “O caso do BRASIL”, relata a experiência brasileira relacionada aos dispositivos legais, vigentes e em tramitação, que têm por finalidade introduzir e/ou disciplinar o **Reparcelamento** na legislação urbanística nacional e municipal, no período entre 1996 e 2020, nas cidades de Belo Horizonte/MG, São Borja/RS, Taquari/RS, Linhares/ES, São Paulo/SP e Curitiba/PR e está estruturado em seções (conforme definição das categorias de análise) que abordam sequencialmente: [1] desafios territoriais contemporâneos; [2] características da política urbana territorial (o princípio da transparência, o princípio da participação); [3] legislação e instrumentos da

---

<sup>81</sup> O *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* são instrumentos utilizados com os mesmos propósitos, entretanto distintos. A diferença entre o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* está relacionada à construção das edificações. No *Reajuste de Tierras* todas as edificações previstas pelo *Plan Parcial* correspondente devem ser desenvolvidas de forma conjunta, enquanto na *Integración Inmobiliaria*, objetiva-se a conservação de parte dos imóveis que se localizam na Área de Atuação Urbanística, por meio de estratégias de restauração e reciclagem (GONZÁLEZ; ACOSTA; QUINTERO, 2019).

política urbana (aspectos econômicos, aspectos sociais); [4] o instrumento urbanístico (contexto de surgimento, legislação pertinente, o papel dos agentes no processo, propósitos de utilização); [5] instrumentos que incorporam o Reparcelamento em seu escopo; e [6] possíveis riscos e benefícios.

O quarto apresenta uma síntese dos objetivos específicos desta pesquisa.

## 5.1 O caso de PORTUGAL

### 5.1.1 Desafios territoriais contemporâneos

Portugal é um país da Europa Meridional, integrante da União Europeia, com 92.212 km<sup>2</sup> de extensão territorial; 10,3 milhões de habitantes; distribuído em 308 municípios; com densidade demográfica de 111,52 habitantes/km<sup>2</sup> e com uma maior concentração populacional junto à faixa litoral (PORDATA, 2018)<sup>82</sup>. Seu território continental se situa no sudoeste da Península Ibérica, fazendo fronteira com a Espanha e o Oceano Atlântico. O território português inclui também duas regiões autônomas: os arquipélagos da Madeira e dos Açores, localizados no Oceano Atlântico.

Em 2016, juntamente com os demais países da União Europeia, Portugal tornou-se signatário do Pacto de Amsterdã<sup>83</sup> (Agenda Urbana da União Europeia); comprometendo-se, prioritariamente, em atuar para (EU, 2016): i) facilitar a inclusão de imigrantes e refugiados no país; ii) melhorar a qualidade do ar no ambiente urbano; iii) erradicar a pobreza; iv) ofertar habitação econômica e de interesse social; v) desenvolver políticas de incentivo à economia circular; vi) aumentar a oferta de empregos prestigiando as competências locais; vii) desenvolver infraestruturas que mitiguem os impactos das alterações climáticas; viii) promover a transição de matrizes energéticas poluentes por renováveis; ix) fazer uso sustentável do solo por meio de soluções de renaturalização<sup>84</sup>; x) investir no aprimoramento

---

<sup>82</sup> PORDATA – Base de Dados Portugal. Disponível em: <<https://www.pordata.pt/Home>>. Acesso em: 10 out. 2019.

<sup>83</sup> A Agenda Urbana é uma ação conjunta da Comissão Europeia, dos Estados Membros e das Redes Europeias de Cidades, que salienta o potencial e relevância das áreas urbanas enquanto vetores de crescimento econômico e de inclusão social, bem como de inovação e criatividade perante desafios emergentes.

<sup>84</sup> Renaturalizar significa voltar ao natural, em outras palavras, em se tratando de recursos hídricos, a renaturalização nada mais é do que a volta às características naturais do rio, com intervenções que visam promover um aspecto natural que favorece tanto a harmonia paisagística quanto a flora e a fauna do corpo d'água. A renaturalização procura estabelecer um equilíbrio entre os limites e peculiaridades de um ambiente urbanizado e um ambiente mais natural. Também visa a preservação ou recuperação das áreas naturais de recarga e inundação. Disponível em: <<https://guiaecologico.wordpress.com/2017/06/07/o-que-e-renaturalizacao/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

da mobilidade urbana; xi) promover estratégias de transição digital<sup>85</sup> para um mercado único; e ainda xii) fazer contratações públicas responsáveis e inovadoras.

Portugal ainda se comprometeu com outras agendas globais da ONU, como: a AGENDA 2030 (ONU, 2015) – ODS 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis; a Declaração de Quito (ONU, 2016) – HABITAT III, Nova Agenda Urbana; e a Declaração de Kuala Lumpur (ONU, 2018) – WUF9/CIDADES 2030.

Tais desafios possuem aspectos horizontais que obrigam os agentes públicos, responsáveis pelo Planeamento Urbano e territorial, a colocar em prática ações que promovam e/ou contemplem (ONU, 2015-2018): modelos de governança urbana participativa e supranacional, além de cooperação intermunicipal; modelos de planeamento estratégico mais centrados nos lugares e nas pessoas, articulados com o planeamento regional; abordagens inovadoras, integradas e participativas; mudanças sociais de impactos positivos (equidade de informação, igualdade de gênero, etc.); adaptações às mudanças demográficas e tendências migratórias; adequada provisão de serviços públicos de interesse geral; bem como a valorização de pequenas e médias áreas urbanas por meio de planos de Regeneração Urbana.

Parte dessas ações demanda instrumentos urbanísticos que conduzam intervenções urbanísticas de reconfiguração da estrutura fundiária. Esta última, inclusive, tem sido estimulada, desde 2010, por esforços da Confederação Empresarial de Portugal (CIP) por meio de um programa nacional denominado *Fazer acontecer a Regeneração Urbana*<sup>86</sup>. Os pressupostos que orientaram essa iniciativa entendem a regeneração urbana como um movimento que tem potencial para (CIP, 2011): i) reanimar a atividade econômica e turística local; em consequência, ii) apoiar a criação de empregos; iii) promover a integração de edifícios devolutos e degradados ao mercado, por meio de políticas de arrendamento, com foco na população jovem; além de iv) dotar o setor da construção civil de capacitação para um melhor aproveitamento do mercado internacional da regeneração; com o propósito de melhorar a qualidade de vida das populações nas cidades portuguesas. Desde então, têm sido organizados seminários nacionais e internacionais sobre a temática têm sido organizados com o intuito de buscar

---

<sup>85</sup> Estratégia para o Mercado Único Digital - A estratégia para o mercado único digital abrange três domínios de intervenção com os seguintes objetivos: 1) melhorar o acesso em linha a bens e serviços digitais; 2) criar um ambiente propício ao desenvolvimento de redes e serviços digitais; e 3) fazer do digital um motor de crescimento. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/digital-transition-cities\\_pt](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/digital-transition-cities_pt)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

<sup>86</sup> CIP / Fazer Acontecer a Regeneração Urbana. Estudo Regeneração Urbana | Propostas (2011) Disponível em: <<http://www.pofc.qren.pt/media/noticias/entity/cip-avanca-com-o-projeto-%E2%80%9Cfazer-acontecer-a-regeneracao-urbana%E2%80%9D>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

boas práticas, bem como modelos de intervenção de sucesso em países que possuem experiência e reconhecimento em projetos e processos de regeneração e revitalização urbana que sejam replicáveis no contexto nacional.

Segundo Carvalho (2018), o Sistema de Planejamento e Administração Urbanística Português tem se revelado ineficaz em virtude de transformações que ocorreram nas últimas décadas no território português, como: fragmentação e dispersão ocasionado pelo casuísmo edificatório; infraestruturas muito extensas e subaproveitadas construídas a reboque da construção; excesso de novas construções a contínuo abandono das antigas; predomínio da mobilidade por meio de automóveis individuais; “mais-valias fundiárias” arrecadadas predominantemente por proprietários e incorporadores; e insuficiente racionalidade coletiva no aproveitamento dos recursos ambientais, energéticos e financeiros. Ainda segundo o mesmo autor, é indispensável uma “profunda alteração na atual práxis urbanística” já “que o quadro legal em vigor, mesmo com diversas contradições e insuficiências, estabelece no essencial as linhas da necessária alteração” (CARVALHO, 2018, p. 1). Carvalho (2018) considera que a recente Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014), denominada “Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo”, exige que esse processo seja iniciado.

### 5.1.2 Legislação e instrumentos da Política Urbana

O arcabouço legislativo que trata da atual Política Urbana Portuguesa, no âmbito nacional, é constituído por 4 (quatro) dispositivos basilares, conforme se apresenta, em ordem cronológica, a seguir:

- I. **Decreto-Lei n.º 380** (PORTUGAL, 1999).
- II. **Decreto Regulamentar n.º 11** (PORTUGAL, 2009).
- III. **Lei n.º 31** (PORTUGAL, 2014).
- IV. **Decreto-Lei n.º 80** (PORTUGAL, 2015). Revoga o **Decreto-Lei n.º 380** (PORTUGAL, 1999).

O **Decreto-Lei n.º 380** (PORTUGAL, 1999) desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Além disso estabelece: instrumentos operacionais necessários à programação da execução dos planos; mecanismos de compensação de encargos e benefícios entre proprietários afetados pela execução dos planos

municipais; bem como os instrumentos de transformação da estrutura fundiária.

O **Decreto regulamentar n.º 11** (PORTUGAL, 2009) estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios e as categorias de qualificação do solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional.

A **Lei n.º 31** (PORTUGAL, 2014) institui a “Lei de Bases gerais da política pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo”, referida na literatura portuguesa por meio da abreviação “LBSOTDU”. Na sequência, será ressaltado parte<sup>87</sup> do conteúdo dessa Lei, dada sua importância como fonte de consulta nesta pesquisa.

A Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014) estabelece como “princípios gerais das políticas públicas e atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo” os seguintes aspectos: a avaliação prévia dos impactos das ações e o consequente dever de reposição e/ou de compensação de danos causados ao patrimônio (natural, cultural, paisagístico); a racionalidade e a eficiência no uso dos recursos naturais e culturais; a sustentabilidade ambiental e financeira das opções adotadas pelos programas e planos territoriais; a coordenação e compatibilização das ações de políticas urbanas com as de desenvolvimento econômico e social, assegurando adequada ponderação entre os interesses públicos e privados; a colaboração entre os diversos níveis da Administração Pública e os cidadãos afetados pelas políticas urbanas nos seus processos deliberativos; a justa repartição de encargos e benefícios decorrentes das políticas urbanas; a participação cidadã nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais; o incentivo às parcerias público-privadas na concretização dos programas e planos territoriais; a segurança jurídica dos dispositivos legais utilizados, bem como a garantia da estabilidade de direitos pré-existentes juridicamente consolidados (PORTUGAL, 2014).

A **estruturação** e a **reestruturação da propriedade** também são tratadas na Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014). Segundo ela, a propriedade do solo pode ser submetida a **4 (quatro) modos de intervenção**: [1] o **dimensionamento** (refere-se aos critérios e regras para as edificações), [2] o **fracionamento** (subdivisão); [3] o **emparelamento** (unificação); e [4] o **reparcelamento** (unificação com vista a uma distinta subdivisão). Além disso, estabelece que, independentemente da finalidade das intervenções – sejam essas de estruturação ou reestruturação da propriedade – todas deverão ser operacionalizadas por plano territorial (instrumento de execução e implementação) municipal ou

---

<sup>87</sup> Artigos 3º, 19º e 58º da Lei de Bases gerais da política pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBSOTDU). Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014)

intermunicipal, visto que este, é o único instrumento: que prevê intervenções nos solos com possibilidade de alterar a estrutura fundiária preexistente; que garante que as intervenções possam ser promovidas por associações de municípios e autarquias locais, com ou sem a cooperação dos proprietários afetados; que, nos casos das intervenções urbanísticas de fracionamento ou de reparcelamento, que faz com que estas possam, também, ser promovidas por iniciativa de proprietários de solo urbano. Neste último caso, estabelece que o sejam mediante loteamento com previa definição de padrões de uso e ocupação do solo, bem como prazo para sua concretização. Entretanto, estabelece que quaisquer que sejam as intervenções urbanísticas (de dimensionamento, fracionamento, emparcelamento ou reparcelamento) que venham a ocorrer em solo português, haverá controle da Administração Pública.

Em 2015, um ano após a promulgação da Lei de Bases gerais da política pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o Decreto-Lei n.º 80 (PORTUGAL, 2015) “revoga” o Decreto-Lei n.º 380 (PORTUGAL, 1999), cumprindo o art. 81º da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014), que previa a revisão do “Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial”.

### 5.1.2.1 Aspectos econômicos

Os **aspectos econômicos** – relacionados ao financiamento de infraestruturas urbanísticas e à tributação do patrimônio imobiliário – são tratados pelos artigos 62º e 63º da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014). Os “princípios gerais ordenadores do financiamento de infraestrutura urbanística” são disciplinados pelo art. 62º, que estabelece: que a execução de infraestruturas urbanísticas e de equipamentos de utilização coletiva pela Administração Pública devam obedecer critérios de eficiência e sustentabilidade financeira; que a criação destas deva ser precedidas da demonstração do seu interesse econômico e da sustentabilidade financeira da intervenção urbanística que dela resultará, bem como deverão ser incluídos os encargos que serão necessários para sua conservação; que os municípios têm a obrigação de elaborar um “Programa de Financiamento Urbanístico”, que integra o “Programa Plurianual de Investimentos Municipais” na execução, manutenção e reforço das infraestruturas, com a respectiva previsão de custos de gestão urbana identificando explicitamente as fontes de financiamento para cada caso. O art. 62º ainda impõe que os municípios devam constituir um *Fundo Municipal*, com recursos oriundos da arrecadação de *mais-valias*<sup>88</sup> e outras “receitas urbanísticas”, com os propósitos:

---

<sup>88</sup> “Aumento significativo no valor de algo por ter sido alvo de melhorias. No liberalismo, aumento do valor de um bem ou de



de promoção de planos de reabilitação urbana e sustentabilidade dos ecossistemas; de prestação de serviços ambientais; de promoção, criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos e áreas de uso público. Por fim, o art. 62º permite que os instrumentos tributários possam ter taxas diferenciadas em virtude dos custos das infraestruturas territoriais disponibilizadas, dos seus usos e objetivos – incentivar ou desestimular – justificados pelo *Planejamento Urbano* local.

O princípio da **equivalência** também é garantido pela Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014). O art. 63º impõe que a tributação do patrimônio imobiliário urbano respeite o princípio da equivalência atendidos os investimentos que beneficiem o desenvolvimento socioeconômico das populações afetadas pelas intervenções urbanísticas realizadas, impondo a estas a equivalente oferta de unidades de habitação de interesse social, infraestruturas territoriais, equipamentos de utilização coletiva, ações de regeneração e reabilitação urbanas, preservação e qualificação ambientais, etc. O instrumento equitativo denominado “Redistribuição de Encargos e Benefícios” é disciplinado pelos artigos 64º, 65º e 66º da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014).

Em Portugal, **todas as intervenções urbanísticas estão sujeitas ao regime econômico-financeiro** regulado pelos art. 64º da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014) ao estabelecer: que **os planos territoriais municipais e intermunicipais, devam conter instrumentos de Redistribuição Equitativa de Encargos e Benefícios deles resultantes**; que esta Lei: tomará por referência unidades de execução, bem como unidades de operação de planejamento e gestão, considerando a globalidade do território abrangido; deverá ser aplicada em todas as intervenções urbanísticas por meio da afetação das mais-valias decorrentes dos seus respectivos planos ou por meio de atos administrativos; e seja feita pelo conjunto dos intervenientes desses processos. O referido artigo ainda determina que os planos territoriais devam fundamentar em seu escopo, o processo de formação das mais-valias, bem como definir seus critérios de parametrização e redistribuição, e que outras leis podem estabelecer mecanismos de distribuição de encargos e benefícios destinados à compensação de custos decorrentes de interesses gerais, como proteção de ecossistemas, patrimônio cultural e a valorização da biodiversidade (PORTUGAL, 2014).

Os objetivos dessa Redistribuição de Encargos e Benefícios são especificados no art. 65º da Lei n.º 31 com os propósitos de: garantir a igualdade de tratamento relativo a encargos e benefícios de uma unidade de execução, bem como de plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal;

---

uma renda, após a sua avaliação ou aquisição, em virtude de fatores econômicos que independem de qualquer transformação intrínseca desse bem ou dessa renda.”. Fonte: Dicionário Online de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/mais-valia/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

disponibilizar terrenos e edificações ao município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva; e promover necessárias compensações de particulares afetados pelos planos (PORTUGAL, 2014).

A redistribuição de encargos e benefícios, segundo art. 66º da Lei n.º 31 pode ser de 3 (três) distintas categorias, a saber: [1] afetação social de mais-valias gerais atribuídas pelo plano territorial (municipal ou intermunicipal); [2] distribuição dos encargos e benefícios decorrentes da execução do plano territorial (municipal ou intermunicipal); e [3] contribuição com áreas para implementação, instalação e renovação de infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva (PORTUGAL, 2014).

### 5.1.2.2 Aspectos sociais

Segundo MENDES (2014), as políticas de reabilitação urbana nos centros históricos das cidades portuguesas, ao visarem estimular a requalificação de edifícios e criar condições favoráveis à atração de capital privado para planos de regeneração urbana, resultaram na fixação de novas classes médias, e consequente expulsão de antigos moradores, promovendo segregação socioespacial e desenvolvimento urbano desigual. Ainda segundo o mesmo autor, as intervenções públicas que favorecem ações de reabilitação e regeneração com o propósito de tornar a cidade mais competitiva, criativa e atrativa, têm implicado, com frequência, na expulsão de habitantes socioeconomicamente desfavorecidos das áreas centrais, condenando-os a uma marginalidade socioespacial em áreas periféricas (MENDES, 2014).

Com o intuito de **combater os processos de gentrificação**, especialmente aqueles ocasionados pelos planos de reabilitação e regeneração urbana, entre os anos de 1999 e 2001, o governo português editou 2 (dois) programas de apoio e incentivo à permanência dos proprietários nas áreas:

- I. O **RECRIA** – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados – Decreto-Lei n.º 329-C (PORTUGAL, 2000) – que tem como objetivo financiar a execução das obras de conservação e beneficiamento que permitam a recuperação de edifícios e imóveis degradados, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios;
- II. O **SOLARH** – Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação – Decreto-Lei n.º 7 (PORTUGAL, 1999) e Decreto-Lei n.º 39 (PORTUGAL, 2001) – que permitem a concessão de empréstimos sem juros pelo Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana (IHRU), para realização de obras de conservação: em “habitação própria permanente” de indivíduos ou agregados familiares; em “habitações devolutas” de propriedade (dos municípios, das instituições particulares

de assistência social, das organizações sociais civis com fins assistenciais, e das cooperativas de habitação e construção); e em “habitações devolutas” de propriedade particular.

Esses dois programas têm como propósitos dotar os proprietários abrangidos pelos planos de reabilitação e regeneração urbana de recursos financeiros necessários para o restabelecimento de padrões mínimos de habitabilidade de suas edificações, bem como contribuir para o aumento de oferta de imóveis para locação com valores compatíveis com os rendimentos de classes sociais locais, de menor poder aquisitivo.

### 5.1.3 Características da Política Urbana Territorial

Segundo o art. 2º da Constituição (PORTUGAL, 2005):

A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

A Constituição Federal (PORTUGAL, 2005), a exemplo da brasileira, delega aos municípios a tarefa de definir as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, bem como proceder às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de “utilidade pública urbanística”. Entretanto, difere da brasileira ao estabelecer competência à Administração Pública local para promover intervenções territoriais de transformação do solo urbano (parcelamento, emparcelamento e reparcelamento).

Embora a Constituição Federal (PORTUGAL, 2005) não possua um capítulo específico sobre a Política Urbana, alguns artigos<sup>89</sup> tratam de temáticas correlatas ao “planejamento” e “ordenamento” territoriais. Entre as “tarefas fundamentais do Estado” destacam-se: a promoção do *bem-estar*, da *qualidade de vida* e da *igualdade*; a garantia de efetivação dos direitos (econômicos, sociais, culturais e ambientais) mediante a transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais; além da proteção e valorização do patrimônio cultural, da defesa da natureza e do meio ambiente e da preservação dos recursos naturais, que devem ser assegurados por um “correto ordenamento do

---

<sup>89</sup>Constituição Federal Portuguesa (PORTUGAL, 2005). Artigos: 9º, 65º, 66º, 91º, 161º e 165º.

território”.

A “habitação” e o “planejamento territorial” também recebem atenção constitucional. Em Portugal, todos têm direito a uma habitação, e o Estado, ao programar e executar uma política de habitação, deve fazê-lo por meio de planejamento territorial, apoiado em “planos urbanísticos” que contemplem uma rede adequada de transportes e equipamentos sociais (PORTUGAL, 2005).

Com relação ao planejamento territorial, a Constituição Federal (PORTUGAL, 2005) garante a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos urbanísticos de planejamento e intervenção no território e estabelece competência ao Estado (em conjunto com as regiões autônomas e as autarquias locais) de definir as regras de ocupação, uso e transformação do solo urbano, por meio de instrumentos de planejamento. Também compete ao Estado elaborar e executar “planos nacionais” em harmonia com as respectivas leis, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza setorial, bem como proceder às desapropriações necessárias à satisfação de fins de “utilidade pública urbanística”. Esse instrumento constitucional também estabelece que a Assembleia da República tem a competência política e legislativa para fazer leis sobre todas as matérias, reservando, a esta, a exclusividade de competência legislativa em matérias que afetam diretamente as Políticas Urbanas, tais como: regime geral da requisição e expropriação por utilidade pública; bases do sistema de proteção da natureza, do equilíbrio ecológico e do patrimônio cultural; regime geral do arrendamento rural e urbano; meios e formas de intervenção, expropriação, nacionalização e privatização dos meios de produção e solos por motivo de interesse público; participação das organizações de moradores no exercício do poder local; e bases do ordenamento do território e do urbanismo.

A Constituição Federal (PORTUGAL, 2005) também faz menção ao “ambiente” e à “qualidade de vida” ao estabelecer “que todos têm o direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de defendê-lo”. Assim, a Constituição Federal (PORTUGAL, 2005) incumbe ao Estado as tarefas: de prevenção e controle da poluição e erosão; de promoção do ordenamento territorial por meio de uma “correta localização das atividades”, procurando o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico; de valorização da paisagem, criando e desenvolvendo reservas e parques naturais, classificando e protegendo paisagens e sítios, com o propósito de conservação e preservação da natureza, dos valores culturais de interesse histórico ou artístico; de promoção do uso racional dos recursos naturais; e de garantia de qualidade ambiental da vida urbana nas zonas históricas.

Outros princípios constitucionais que podem influenciar as Políticas Urbanas são os de ordem econômica como: o poder econômico ser subordinado ao poder político democrático; de se reconhecer a importância da coexistência dos setores público, privado, cooperativo e social nos meios de produção;

de assegurar a liberdade de iniciativa e de organização empresarial dentro de uma economia mista; do reconhecimento de que o interesse coletivo estabelece melhor uso dos recursos naturais (considerados de propriedade pública) e dos meios de produção; de que o desenvolvimento econômico e social sejam feitos por meio de planejamento democrático; e que deva ser garantida a participação das organizações representativas das atividades econômicas na definição das principais políticas públicas econômicas e sociais (PORTUGAL, 2005).

Em Portugal, a exemplo do que ocorre no Brasil, a propriedade não é um direito absoluto. Segundo Faria (2017, p. 87), “verificados certos limites, são possíveis restrições ao conteúdo do direito de propriedade em razão do interesse público”. Ou seja, a propriedade deverá cumprir uma “função social”. Segundo a autora, “a supremacia do interesse público não anula a existência do direito privado, mas o que se tem é uma predominância do primeiro sobre o segundo” (FARIA, 2017, p. 88). Portanto, “o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, no tocante à Função Social da Propriedade urbana, busca o bem estar coletivo, onde o ambiente urbano em que se vive é capaz de assegurar a dignidade a todos” (FARIA, 2017, p. 88). Desta forma, a autora compreende que a propriedade pode ser entendida simultaneamente “como expressão da liberdade pessoal e política” (FARIA, 2017, p. 88). Ainda segundo FARIA (2017, p. 88), a Constituição Federal (PORTUGAL, 2005) “não menciona expressamente a função social como uma restrição ao direito da propriedade privada, mas deixa implícita, no artigo 61º, nº 1, quando este dispositivo refere-se que a iniciativa econômica privada deve ser exercida tendo em conta o interesse geral”.

Em Portugal, todos os planos de intervenção urbanística estão sujeitos aos **princípios da transparência, publicidade e participação**. A Administração Pública municipal é obrigada a divulgar antecipadamente qualquer iniciativa e responder publicamente às questões suscitadas por qualquer cidadão.

### 5.1.3.1 O princípio da transparência

O princípio da transparência é disciplinado pelos artigos 74º e 75º da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014) e impõe que todos os planos territoriais devam ser publicados do Diário da República, que tais publicações devam vir acompanhadas dos seus respectivos atos de aprovação, bem como publicitados no Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT)<sup>90</sup>. Os referidos artigos ainda estabelecem que: a

---

<sup>90</sup> O Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) é um sistema de Informação oficial, de âmbito nacional, partilhado

Administração Pública (federal, estadual e municipal) disponibilize, por meio da internet, toda e qualquer informação administrativa referente à prossecução das suas atribuições em matéria de solos, ordenamento do território e de urbanismo, ou seja, que sejam disponibilizados à consulta pública: regulamentos administrativos (leis, decretos, avisos); programas e planos territoriais com seu respectivo conteúdo documental; tramitação dos procedimentos e de dinâmica de programas e planos territoriais; decisões referentes à execução dos planos territoriais; tramitação dos procedimentos de controle prévio das intervenções urbanísticas (em curso e planejadas para o futuro), bem como suas respectivas decisões; contratos celebrados entre os envolvidos na operacionalização (Estado, regiões autónomas, autarquias locais, particulares, etc.); os relatórios de acompanhamento de execução dos programas e planos territoriais, assim como das intervenções urbanísticas realizadas; e ações de fiscalização de atividades vinculadas ao uso, ocupação e transformação do solo.

### **5.1.3.2 O princípio da Participação**

O princípio da participação é normatizado pelo art. 6º do Decreto-Lei n.º 80 (PORTUGAL, 2015) denominado “Direito de Participação”, e visa garantir que todas as pessoas tenham o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos programas e planos territoriais.

Entende-se por participação as possibilidades de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimentos, de propor a celebração de contratos e de intervir nas fases de discussão pública. O referido artigo ainda estabelece que as entidades públicas responsáveis pelos programas e planos territoriais divulguem, *on-line*, por meio de plataforma colaborativa de gestão territorial, informações referentes: à decisão de iniciar processo de elaboração, alteração ou de revisão, identificando seus objetivos e suas conclusões; ao teor dos elementos, à abertura e à duração das fases das discussões públicas e suas conclusões; aos mecanismos de execução dos programas e dos planos territoriais; ao regime económico-financeiro dos planos territoriais; e ao início e às conclusões dos procedimentos de monitoramento e avaliação.

Por fim, o artigo incumbe à Administração Pública ponderar as propostas apresentadas, bem como apresentar respostas fundamentadas aos pedidos de esclarecimentos, e obriga que a abertura dos períodos de discussão pública deva ser feita por meio de publicação no Diário da República, e que este,

---

em rede pelas entidades públicas com responsabilidade na gestão territorial. Presta um serviço público de informação sobre o território nacional permitindo o monitoramento da política de ordenamento do território e do urbanismo. Disponível em: <<https://www.dgterritorio.gov.pt/snit>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

promova a participação de todos através da internet, por meio da plataforma colaborativa de gestão territorial.

No entanto, na prática, mesmo que todas as sessões de discussão sobre programas e planos territoriais tenham a prerrogativa, por força de instrumentos legais, de serem transparentes e terem seus conteúdos publicados na internet, a legislação, quando trata dos deveres dos municípios, não os obriga a promover audiências públicas<sup>91</sup>. Portanto, a maioria dos municípios acaba fazendo o mínimo necessário, dando respostas genéricas aos questionamentos encaminhados por meio de um *relatório de respostas*, fato este diagnosticado pela entrevista feita com o especialista português.

## 5.1.4 O Reparcelamento em Portugal

### 5.1.4.1 Contexto de Surgimento

O *Reparcelamento* surgiu na legislação urbanística portuguesa em 1999 por meio do Decreto-Lei n.º 380 (PORTUGAL, 1999), que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Embora, nos anos de 2000 e 2003, o decreto tenha recebido significativas alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 53 (PORTUGAL, 2000) e Decreto-Lei n.º 310 (PORTUGAL, 2003), afetando o funcionamento do instrumento denominado Reabilitação Urbana, o mesmo não ocorreu com o *Reparcelamento*. Seu surgimento está diretamente relacionado aos interesses contínuos de ordenamento e/ou reordenamento do território, tradicionalmente promovidos e controlados pela Administração Pública, bem como pela ideia de promover alguma sinergia entre agentes privados direta e indiretamente afetados, para que conjuntamente pudessem executar planos de intervenção urbanística de forma mais sistemática.

Desde a década de 1970, na antiga Lei dos Solos portuguesa – Decreto-Lei n.º 794 (PORTUGAL,1976), já havia um instrumento jurídico-urbanístico, denominado “Associação da

---

<sup>91</sup> “A Audiência Pública é um instrumento de participação popular utilizado no Brasil, garantido pela Constituição Brasileira (BRASIL,1988) e regulado por Leis Federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. [...] Nela, apresenta-se um tema e a palavra então é dada aos cidadãos presentes para que se manifestem.”. Fonte: Instituto Polis. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Administração com os Proprietários”<sup>92</sup>; que pretendia a associação entre a Administração Pública e os proprietários das áreas diretamente afetadas por intervenções urbanísticas.

Entretanto, esse instrumento tinha alguns problemas jurídicos e de efetividade. Nesse instrumento, os particulares associavam-se com a Administração Pública e transferiam a ela os direitos de propriedade, de subdivisão e de redistribuição das unidades imobiliárias resultantes da operação. Segundo o especialista português entrevistado, nesta pesquisa, nesta época não havia uma dinâmica apropriada na Administração Pública (nacional, estadual, municipal) para promover esse instrumento. Muita coisa foi feita sem controle algum, e, portanto, esse instrumento não estava atendendo aos objetivos propostos.

Esse cenário levou a Administração Pública a repensar a utilização deste instrumento, o que a forçou a buscar outro mais robusto, capaz de responder às situações mais complexas de reestruturação fundiária. Foi nesse cenário que surgiu o *Reparcelamento* em Portugal.

#### 5.1.4.2 Legislação pertinente

Conforme mencionado, o *Reparcelamento* foi, primeiramente, disciplinado pelo Decreto-Lei n.º 380<sup>93</sup> (PORTUGAL, 1999), legislação que desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

Em Portugal, a atual “Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo” está definida pela Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014) e ancorada pela alínea c do art. 161º da Constituição Federal (PORTUGAL, 2005), que estabelece competência política e legislativa à Assembleia da República para “fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo.”. O *Reparcelamento* é tratado nessa Lei como um instrumento de acolhimento vicinal, de responsabilidade dos municípios, e, para vir a ser realizado, deverá estar previsto por meio de um “Plano de Pormenor”<sup>94</sup> aprovado pelo programa de planejamento local.

---

<sup>92</sup> Artigos: 23º ao 26º do Decreto-Lei n.º 794 (PORTUGAL, 1976). Aprova a política de solos.

<sup>93</sup> Neste decreto, o *Reparcelamento* foi tratado nos: art. 131º (Reparcelamento do solo urbano de acordo com as disposições do plano); art.132º (Critérios para o *Reparcelamento*); art. 133º (Efeitos do *Reparcelamento*); art. 134º (Obrigação de Urbanização).

<sup>94</sup> O Plano de Pormenor desenvolve e concretiza em detalhe as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal,



Em 2015, o Decreto-Lei n.º 380 (PORTUGAL, 1999), foi revogado pelo, ainda vigente, Decreto-Lei n.º 80 (PORTUGAL, 2015), denominado “Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial” (RJIGT)<sup>95</sup>. Neste dispositivo legal, o **Plano de Pormenor** tem um conteúdo material mínimo estabelecido pelo art. 102º, que deve contemplar: a definição e a caracterização da área de intervenção, identificando e delimitando os valores culturais e a informação arqueológica contida no solo e no subsolo, os valores paisagísticos e naturais a proteger, bem como todas as infraestruturas relevantes para o seu desenvolvimento; as intervenções urbanísticas de transformação da estrutura fundiária preconizadas; a definição das regras relativas às obras de urbanização; o desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, incluindo os espaços de circulação viária, de circulação de pedestres e de estacionamento, bem como o respectivo tratamento, a localização de equipamentos e zonas verdes, os alinhamentos, as implantações, a modelagem do terreno e a distribuição volumétrica; os parâmetros urbanísticos de uso e ocupação de solo, densidade máxima de unidades imobiliárias, número de pavimentos e altura máxima das edificações; as infraestruturas e serem implantadas com delimitação objetiva das áreas que lhe são afetadas; as regras para a regulamentação das edificações, incluindo os critérios de inserção urbanística, o dimensionamento dos equipamentos de utilização coletiva, assim como a respectiva localização, no caso dos equipamentos públicos; a identificação dos sistemas de execução do plano, do prazo e programação dos investimentos públicos associados e sua articulação com os investimentos privados; e o necessário contrato de urbanização, expresso no art. 165º do RJIGT, que regula a relação entre proprietários afetados, município e entidades interessadas nestas intervenções (PORTUGAL, 2015).

Segundo o art. 165º do RJIGT, a operacionalização do *Reparcelamento* pode ser de duas formas: i) **de iniciativa dos proprietários**, diretamente ou conjuntamente com outras entidades interessadas; ou ii) **de iniciativa da câmara municipal**, isoladamente ou em cooperação. Em ambos os casos as relações entre os proprietários e o município, bem como entre os proprietários e outras entidades interessadas, são reguladas por um “contrato de urbanização” que pode prever a transferência para as outras entidades interessadas: os direitos de comercialização das unidades imobiliárias resultantes da operação; a obtenção dos respetivos proventos, bem como a aquisição do direito de

---

estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e a inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral.

<sup>95</sup> Neste decreto, o *Reparcelamento* está disciplinado pelos seguintes artigos. art. 108º (Efeitos registrais); art. 162º (Estruturação da propriedade); art. 164º (Reparcelamento do Solo Urbano); art. 165º (Procedimento das Operações de *Reparcelamento* do solo urbano); art. 168º (Critérios para o *reparcelamento*); art.169º (Efeitos do *reparcelamento*); e art. 170º (Obrigação de urbanização).

propriedade ou de superfície (PORTUGAL, 2015).

Além disso, a utilização do *Reparcelamento* deve obedecer aos “critérios” estabelecidos pelo art. 168º do RJIGT, como: i) a “repartição dos direitos entre os proprietários” deve ser feita na proporção do valor da propriedade imobiliária à data do início do processo ou na proporção da sua área nessa data, entretanto, é permitido aos proprietários fixar, desde que por unanimidade, outro critério, tendo em conta, designadamente, a participação das outras entidades interessadas nos encargos decorrentes do processo; ii) o cálculo do valor dos lotes ou parcelas resultantes do processo de *Reparcelamento* deve obedecer a critérios objetivos e aplicáveis a toda a área objeto da operação, considerando fatores como: localização, dimensão e configuração dos lotes; iii) sempre que possível, o Projeto Urbano que orientará a execução da operação deve prever que as unidades imobiliárias a serem entregues ao final da operação aos proprietários afetados por elas estejam dentro ou o mais próximo possível de sua propriedade original (antes de a operação ser realizada); em caso algum sejam criados ou distribuídos lotes com superfície inferior à dimensão mínima edificável ou que não reúnam a configuração e características adequadas para a sua edificação ou urbanização em conformidade com o plano (PORTUGAL, 2015).

O “licenciamento”, a “comunicação prévia” e a “aprovação” das intervenções urbanísticas de *Reparcelamento* estão sujeitos às normas legais e regulamentares aplicáveis às de “Loteamento” e, segundo o art. 169º do RJIGT, devem produzir os seguintes efeitos: i) a substituição, com plena eficácia real, dos antigos terrenos pelos novos lotes e/ou novas unidades imobiliárias dentro ou fora da área de intervenção; e ii) a transmissão, para a Câmara Municipal, de pleno direito e livre de quaisquer ônus ou encargos das parcelas de terrenos destinadas à implantação: dos espaços verdes públicos e de utilização coletiva, das infraestruturas (vias de tráfego de veículos e calçadas) e dos equipamentos coletivos que, de acordo com o Plano de Pormenor da Operação de *Reparcelamento*, devam integrar o domínio municipal (PORTUGAL, 2015).

Uma vez aprovado o Plano de Pormenor de uma Operação de *Reparcelamento* que incida sobre o solo urbano, o art. 170º do RJIGT, impõe a “obrigação de urbanizar” a área objeto da intervenção, independentemente de quem tiver dado início ao processo, podendo, no caso das operações de iniciativa dos proprietários, ser assumida por um ou vários, caso se disponham a isso (PORTUGAL, 2015).

### 5.1.4.3 O papel dos agentes<sup>96</sup> no processo

Em Portugal, existem 2 modalidades distintas de propositura de *Operações de Reparcelamento*: [1] **iniciativa particular**; [2] **iniciativa da Câmara Municipal**, ambas disciplinadas pelo Decreto-Lei n.º 80 (PORTUGAL, 2015). As *Operações de Reparcelamento*<sup>97</sup> de **iniciativa particular** são disciplinadas pelo art. 166º da referida Lei, que estabelece: que as operações se iniciem com “requerimento” dirigido ao presidente da câmara municipal; que o “requerimento” deve vir instruído pelo Projeto de *Reparcelamento* pretendido, subscrito por todos os proprietários afetados pela intervenção e, em caso de iniciativa conjunta, subscrito também pelas entidades interessadas; e que são aplicáveis a estas operações as disposições legais relativas às operações de loteamento (PORTUGAL, 2015).

Já as *Operações de Reparcelamento* de **iniciativa da Câmara Municipal** são disciplinadas pelo art. 167º e impõem: que as operações se iniciem com a aprovação da área a ser afetada e consequente notificação a todos os proprietários afetados; um prazo de 15 dias para manifestação de proprietários afetados pela operação; que no caso de manifestação de desacordo por parte de proprietários afetados pela operação, a Câmara Municipal possa promover a aquisição de suas respectivas propriedades, ou, não sendo possível fazê-lo, ocorrerão mediante à “expropriação por utilidade pública”; e que são aplicáveis a estas operações as disposições legais relativas às *Operações de Loteamento* de iniciativa municipal (PORTUGAL, 2015).

Outra particularidade que merece destaque é a “ponderação dos interesses públicos e privados em operações de ordenamento territorial” disciplinada pelo art. 39º da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014) que estabelece: que os programas e planos devem identificar, graduar e harmonizar os vários interesses públicos e privados, bem como os diversos interesses públicos com expressão espacial; e que as entidades responsáveis pela elaboração, aprovação, alteração, revisão, execução e avaliação dos programas e planos assegurem, em seus respectivos âmbitos de atuação, a coordenação entre as diversas políticas territoriais incidentes, por meio de uma estrutura orgânica e funcional capaz de conduzir as necessárias articulações, cooperações e concertações no exercício de suas competências.

---

<sup>96</sup> O termo “Agentes” empregado nesta pesquisa se refere à aquele que age, que opera ou atua, é o que pratica a ação. Nesta pesquisa os agentes estão classificados em 2 categorias e 3 grupos: i) Agentes Públicos (Governo e Setor Público); e Agentes Privados (Setor Privado).

<sup>97</sup> Em Portugal, as intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo *Reparcelamento*, aprovadas por *Planos de Pormenor*, recebem a denominação de *Operações de Reparcelamento*.

#### 5.1.4.4 Etapas de operacionalização

As “etapas de execução dos planos territoriais” são disciplinadas pelo Capítulo IV da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014). O art. 54º estabelece que: a promoção da execução dos programas e planos territoriais é uma tarefa pública, cabendo ao Estado sua programação e coordenação; os particulares afetados têm o dever de concretizar e adequar as suas pretensões aos objetivos e prioridades definidos nos planos e seus respectivos instrumentos de programação; a “realização de infraestruturas” na execução dos planos deva ser precedida de “contrato de urbanização” firmado entre as partes afetadas e partícipes.

A “programação de execução dos planos territoriais” é disciplinada pelo art. 56º da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014) e estabelece o “escopo mínimo para a execução dos planos”: i) a explicitação dos objetivos e intervenções (estratégicas e/ou estruturantes); ii) a estimativa de custos individuais das ações previstas, bem como seus respectivos prazos de execução; iii) a ponderação da sustentabilidade ambiental-social, e da económico-financeira e a viabilidade físico-jurídica das intervenções propostas; iv) os meios e agentes de financiamento; e v) a estimativa da capacidade de investimento público. O referido artigo ainda estabelece que estas informações sejam estruturadas em 2 (dois) distintos instrumentos (autónomos), “programa de execução” e “plano de financiamento”, bem como define os modos, prazos de execução e as responsabilidades que recaem sobre a produção destes. Por fim, o mesmo artigo estabelece 2 (dois) instrumentos de programação, “as unidades de execução” e as “operações de reabilitação urbana”, obrigando que estas sejam inscritas nos planos de atividades e nos orçamentos municipais.

Normalmente, as *Operações de Reparcelamento* deveriam estar (nem sempre estão), envolvidas em procedimentos de participação, conceitualização e contratualização com os particulares.

O primeiro passo é a delimitação da “unidade em discussão”, caracterizada pela definição do perímetro da área de intervenção. Há um mínimo de discussão pública que delimita o território objeto do *Reparcelamento*. Nesta oportunidade os proprietários de terrenos diretamente afetados podem aderir ou não ao plano.

Essa delimitação da “unidade em discussão” pode ser: i) objeto de licitação demandada pela Administração Pública; ii) por iniciativa dos proprietários; ou iii) por iniciativa de incorporadores que se interessem em edificar na área. Isso não quer dizer que a Administração Pública municipal tenha que delimitar a área como gostariam os proprietários e/ou os incorporadores. Independentemente de quem dará início ao processo (agentes públicos ou privados), ele se enquadra desde o início como um ato

administrativo de responsabilidade do município, que deve conduzi-lo.

Neste momento, a Administração Pública vai exigir que o plano de reconfiguração urbana que venha orientar as intervenções urbanísticas de transformação do território incorpore como metas a implementação e/ou a destinação de espaços para futura instalação de: novas vias, parques urbanos e áreas para implementação de equipamentos públicos (ensino, transporte, desportivo, cultura, recreação, assistência à saúde, assistência social, etc.). Na maioria dos casos, o sistema de discussão que conduz esta etapa do processo é o de cooperação. A principal característica dessa etapa é “a negociação de interesses entre os agentes públicos e os proprietários das áreas afetadas pelo perímetro de intervenção urbanística proposto”.

O resultado final dessa etapa resulta num conjunto de informações capaz de estruturar um “termo de referência” que será utilizado para o desenvolvimento do projeto urbano que orientará a *Operação de Reparcelamento* a ser desenvolvido na área definida para intervenção.

Este projeto urbano, depois de realizado – seja por técnicos da Administração Pública, seja por meio de licitação ou por contratação direta dos proprietários –, será utilizado como instrumento articulador do *Plano de Pormenor* da *Operação de Reparcelamento*, que, após concluído em sua fase preliminar, deverá ser remetido à Assembleia Municipal para sua devida aprovação e transformação em dispositivo legal.

Tradicionalmente, estes planos incluem uma relação mínima de documentos que tem por finalidade registrar e tornar acessível à consulta pública informações referentes à [1] “massa de concentração” e à [2] “massa de distribuição”, terminologias utilizadas em Portugal para diferenciar: [1] “situação atual da área de intervenção” e [2] “plano de intervenção proposto”.

A documentação que comumente compõe a referida [1] “massa de concentração” que tem por finalidade relatar e apresentar a “situação atual da área de intervenção” é composta dos seguintes itens: i) mapa de delimitação da área de intervenção; ii) relação de proprietários afetados; iii) planta da situação atual dos terrenos e edificações afetadas pela operação; iv) relação de áreas dos terrenos e das edificações afetadas; v) planilha com avaliação imobiliária dos terrenos e edificações afetados (públicos e privados); e vi) diagnósticos urbanísticos (vias, mobilidade, acessibilidade, geológico, ambiental, poluição, energia, saneamento, tráfego, etc.)

Por sua vez, a [2] “massa de distribuição” refere-se à documentação do “plano de intervenção proposto” que deve conter, minimamente: i) nova configuração da estrutura fundiária a ser executada; ii) projeto urbano a ser executado; iii) planilha de controle financeiro com entradas e saídas; iv) cronograma físico-financeiro de realização das obras; v) estratégias e fontes de financiamento; vi) regras

e índices para adequação financeira dos diretamente afetados; vii) contratos de adesão voluntária; viii) critérios para os processos de desapropriação; e ix) regras de participação, monitoramento e gestão do processo.

Uma das características importantes para se compreender nas *Operações de Reparcimento* é que a associação da Administração Pública com proprietários e até mesmo com entidades, não resulta em transferência temporária de propriedade – de bem imóvel – para nenhum destes. As operações de unificação e nova subdivisão características desse tipo de intervenção se fazem num único momento, ou seja, no ato administrativo que aprova o plano. Atualmente, o estado tem mecanismos que permitem fazer custos com o cenário inicial e o cenário final, fundamentais para a “redistribuição dos encargos e benefícios” inerentes à execução do plano.

Cabe destacar que, em Portugal, as *Operações de Reparcimento*, na maioria dos casos, acabam se configurando como projetos urbanos público-privados, que, após sua implementação, devem estipular prazos para: execução das novas edificações; execução das obras de urbanização; e instalação dos equipamentos, etc. Para isso, devem ter um cronograma físico-financeiro específico estabelecendo custos e prazos para a conclusão das obras.

As “etapas de monitoramento e avaliação dos planos territoriais” são disciplinadas pelo art. 57º da *Lei n.º 31* (PORTUGAL, 2014), que define: i) que os programas e planos tenham parâmetros e indicadores que permitam monitorar as respectivas estratégias, objetivos e resultados da sua execução; ii) que é dever do Estado elaborar relatórios de acompanhamento da execução dos programas e planos bem como a normalização de fontes de dados e indicadores; iii) que essas informações sejam disponibilizadas para consulta pública por meio de instrumentos informatizados que permitam sua interoperabilidade e articulação nas escalas nacional, regional e local; e iv) que alterações, revisões ou revogações de programas e planos sejam fundamentadas por meio dos relatórios de acompanhamento de execução do planos.

#### **5.1.4.5 Características de implementação**

Em Portugal, existem 2 (duas) modalidades distintas estabelecidas pelo art. 55º da *Lei n.º 31* (PORTUGAL, 2014) de concretização dos planos urbanísticos: [1] a “execução não sistemática”, efetuada sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução (por meio da operacionalização de intervenções urbanísticas a realizar nos termos da lei); e [2] a “execução sistemática”, que consiste na realização, mediante programação municipal, de intervenções urbanísticas

integradas (transformação, reabilitação ou regeneração ordenada do território). Esta última modalidade tem uma variante que pode ser definida como “execução sistemática dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal”, concretizada por meio de políticas urbanas integradas (mediante a aquisição ou disponibilização de terrenos, operações de transformação da estrutura fundiária e formas de parceria e concessão) que incentivem a concertação dos diversos interesses, no âmbito de unidades de execução delimitadas nos termos da Lei.

Cada uma dessas modalidades tem 3 (três) “sistemas de discussão” possíveis: [1] o “sistema de imposição administrativa”, que são aqueles casos em que a Administração Pública se impõe perante os proprietários locais que serão afetados pela operação; [2] o “sistema de cooperação”, em que a Administração Pública busca uma associação com o maior número de proprietários afetados pela operação; e [3] o “sistema da iniciativa dos proprietários”, em que a Administração Pública não estará associada aos proprietários afetados pela operação, porém será sua controladora.

O *Reparcelamento* se enquadra nestas 2 (duas) modalidades e 3 (três) sistemas citados nos parágrafos anteriores e se desenvolve em distintos cenários onde os agentes públicos e privados cumprem distintos papéis nos planos das unidades de execução. Além disso, pode haver transições entre eles.

Por exemplo: a Administração Pública diz que o sistema escolhido para a *Operação de Reparcelamento* de uma determinada área será o “sistema de cooperação”, mas, se em 5 (cinco) anos nada for feito, deverá migrar para o “sistema de imposição administrativa”. Basicamente, neste caso, há uma mensagem clara aos proprietários de que a execução do plano será realizada primordialmente por meio de parceria (associação) ou, na pior hipótese, compulsoriamente. Nesta situação, os agentes públicos municipais deverão verificar se os proprietários das áreas afetadas pela *Operação de Reparcelamento* querem participar do processo, além de ajudar a perceberem o que podem ganhar em conjunto com a Administração Pública. Mas, se não quiserem a missão, deverá demonstrar que está disposta a avançar sozinha com meios que obtiver, entendendo que a *Operação de Reparcelamento* vai gerar proventos e, portanto, se esforçará para realizá-la.

A “formação e a dinâmica que devem ser submetidos os planos territoriais” são tratadas no Capítulo II da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014). A “elaboração e aprovação dos planos” são disciplinadas nesta mesma Lei, pelo art. 48º que estabelece: que os programas de escala nacional, regionais e setoriais são de responsabilidade do Governo e devem ser aprovados por Lei da Assembleia da República; que os programas e planos de escala intermunicipal podem ser elaborados por suas câmaras municipais associadamente, ou por conselho executivo de associação dos municípios envolvidos, e são aprovados

por suas respectivas Assembleias; e que os planos municipais são elaborados pela câmara municipal e aprovados por sua Assembleia. A Lei n.º 31 também estabelece, no art. 49º, os termos de “garantia de acesso às informações, bem como a efetiva participação pública nos procedimentos de elaboração, alteração, revisão dos programas e planos territoriais”. Nesta mesma Lei, o art. 50, impõe que os “programas e planos territoriais sejam revistos, alterados, suspensos, e até mesmo revogados, em razão de necessária adaptação às condições econômicas, sociais, culturais e ambientais, desde que devidamente fundamentados por meio de relatórios de avaliação” (PORTUGAL, 2014).

### 5.1.5 Intervenções Urbanísticas

A entrevista com o especialista português auxiliou parcialmente na compreensão de como o instrumento *Reparcelamento* tem sido utilizado (contextos e propósitos) nas cidades portuguesas. Segundo o especialista, predominantemente, o *Reparcelamento* tem sido utilizado como um mecanismo de extensão urbana, caracterizada pela ampliação de áreas urbanas consolidadas sobre áreas de urbanização programada definidas pelo Planejamento Urbano local. O *Reparcelamento* também tem sido aplicado em zonas que estão dentro de centros urbanos que, por algum motivo, nunca foram parcelados e encontram-se envoltos por áreas urbanas consolidadas e desenvolvidas, e que sofrem pressão em momentos de pujança econômica-urbanística. Nestes casos, geralmente é o município que move a urbanização dessas áreas. Portanto, normalmente, o objetivo é construir onde antes não havia construção. E, eventualmente, tanto em zonas urbanas quanto em rurais, o *Reparcelamento* tem sido utilizado para operacionalização de intervenções urbanísticas de empreendimentos turísticos.

Ainda, segundo o entrevistado, Portugal terá que estar com todos os Planos Diretores revisados até 2021/2022. Nesse sentido, a tendência é que esses espaços de expansão urbana, atualmente considerados excessivos, se reduzam. Nesse novo cenário, o *Reparcelamento* deverá ser utilizado mais como um mecanismo de reconfiguração do solo em locais onde haja uma reclassificação do solo, do que como um instrumento de expansão urbana, modo pelo qual tem sido mais empregado até o presente momento.

Outra aplicação possível é na reorganização das situações de áreas deterioradas e degradadas, como bairros sociais e antigas zonas industriais, que se querem reformular, e além disso, em áreas que querem se reformular em termos de uso ou de conceito. Portanto, esse deve ser o caminho para o uso do *Reparcelamento*, diferentemente do que se tem feito hoje.



Em Portugal, os municípios predominantemente rurais desenvolvem poucos planos de *Reparcelamento*, diferentemente dos municípios mais urbanos, onde a maior pressão urbanística para execução destes planos tem se manifestado, em especial, naqueles onde existe uma dinâmica urbana latente – caracterizada, principalmente, por interesses privados em promover transformações territoriais – de regeneração urbana. Se não houver dinâmica, dificilmente o município vai expropriar para conseguir reparcelar. Exceto que seja predominantemente de interesse público promover essas transformações. Às vezes, os proprietários querem reparcelar eles próprios para reorganizar as suas propriedades. Inclusive, em algumas ocasiões, o município coopera com os proprietários, porque tem interesse. De fato, há alguns municípios, que se interessam em utilizar o *Reparcelamento* para promover transformações territoriais nas zonas centrais da cidade em cooperação com um percentual majoritário de proprietários afetados pela intervenção. Nestes casos, poderão haver desapropriações compulsórias.

Para analisar os propósitos de utilização do *Reparcelamento* em Portugal, foram selecionados 4 (quatro) **Operações de Reparcèlemento** distintas, 2 na cidade de Vila Nova de Gaia e 2 em Cascais:

- I. **Freguesia de Canindelo** (GAIA, 2017) – ver Quadro 25;
- II. **Freguesias de Gulpilhares e Valadares** (GAIA, 2015) – ver Quadro 26;
- III. **Quarteirão da Praça de Touros** (CASCAIS, 2017a) – ver Quadro 27;
- IV. **Entrada Nascente de Cascais** (CASCAIS, 2017b) – ver Quadro 28.

Os endereços de *links* de acesso ao conteúdo integral desses arquivos encontram-se disponibilizados no ANEXO 1 – Dados de PORTUGAL (p. 454) , bem como nas Referências bibliográficas.

A análise das 4 (quatro) *Operações de Reparcèlemento* nas cidades portuguesas (ver Quadro 24) de Vila Nova de Gaia e Cascais nos permitiu identificar “características e interesses comuns”, tais como: i) a reconfiguração da estrutura fundiária pré-existente por uma nova; ii) a previsão de cessão ao Município de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva; iii) os perímetros das intervenções não extrapolam os limites dos quarteirões; iv) as intervenções abrangem um perímetro com características de unidade e autonomia urbanística que assegure, simultaneamente, a integração das áreas afetadas aos pré-existentes e aos novos espaços verdes e infraestruturas públicas propostos pela operação; v) os projetos urbanos procuraram assegurar uma melhor relação funcional e formal com a envolvente, por meio de soluções que possibilitem uma melhor integração da solução proposta, com a malha urbana existente, procurando articular os usos de forma a conciliar o componente habitacional com serviços, comércio, restauração e com a criação de espaços verdes e de fruição pública; e vi) a possibilidade de uma reordenação visando uma requalificação da estrutura viária local e dos sistemas

de mobilidade, de forma a articulá-los com a intervenção urbanística proposta.

**Quadro 24 – Quadro comparativo das Operações de Reparcelamento em Portugal**

Cidade	Vila Nova de Gaia		Cascais	
Operação de Reparcelamento	Freguesia de Canindelo	Freguesias de Gulpilhares e Valadares	Quarteirão da Praça de Touros	Entrada Nascente de Cascais
<b>Objetivos (principais)</b>	1. ampliação e a reestruturação do atual equipamento desportivo; 2. requalificar a área envolvente por meio da urbanização do entorno; 3. garantir a dotação de áreas verdes e de utilização coletiva, equipamentos e infraestruturas expressas na solução urbanística.	1. promover a requalificação urbanística da área correspondente ao antigo equipamento desportivo; 2. disciplinar a urbanização da área com o propósito de garantir uma melhor integração com a malha local; 3. garantir uma evolução articulada da ocupação do território.	1. reconversão e requalificação urbanística; 2. mitigar o impacto da estrutura edificada sobre a envolvente; 3. privilegiar o atravessamento de pedestres na área de intervenção; 4. promover a continuidade da estrutura verde e de espaços de uso de pedestres na globalidade do quarteirão.	1. reconversão urbanística demolindo os edifícios existentes e reorganizando e estrutura fundiária; 2. construir uma estrutura de arruamentos e espaços públicos; 3. criar uma área de parque/jardim; 4. construir no subsolo estrutura destinada aos usos de estacionamento e áreas comerciais.
<b>Localização</b>	Área envolvente ao Campo de Jogos do Canindelo	Área envolvente ao antigo Campo de Jogos de Valadares	O quarteirão da antiga Praça de Touros de Cascais.	Entrada da cidade de Cascais
<b>Área da Unidade de Execução</b>	27.780,00 m <sup>2</sup>	12.637,00 m <sup>2</sup>	39.265,00 m <sup>2</sup>	50.226,00 m <sup>2</sup>
<b>Propriedades Afetadas</b>	3 lotes privados	9 lotes privados	9 lotes privados	23 lotes privados
<b>Forma de Execução</b>	unidade de execução Plano de Pormenor	unidade de execução Plano de Pormenor	unidade de execução Plano de Pormenor	unidade de execução Plano de Pormenor
<b>Sistema de Execução</b>	cooperação	cooperação	iniciativa dos interessados	iniciativa dos interessados
<b>Agentes envolvidos</b>	Agentes Públicos e Privados se responsabilizam por todo o processo	Agentes Públicos e Privados se responsabilizam por todo o processo	Agentes Privados se responsabilizam pela gestão do processo e os Públicos pela autorização e fiscalização.	Agentes Privados se responsabilizam pela gestão do processo e os Públicos pela autorização e fiscalização.
<b>Área cedida ao município</b>	3.152,00 m <sup>2</sup>	5.028,00 m <sup>2</sup>	17.720,00 m <sup>2</sup>	a ser definido
<b>Percentual da área da intervenção cedida</b>	11,34%	39,78 %	29,84 %	a ser definido
<b>Finalidades das áreas cedidas</b>	arruamentos, estacionamentos e passeios	equipamentos, espaços verdes, arruamentos, passeios e estacionamentos	espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva	a ser definido
<b>Funções urbanas admissíveis</b>	habitação, comércio, serviços, espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.	habitação, comércio, serviços, espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.	habitação, espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva.	habitação, comércio, serviços, estacionamentos, restauração

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e Cascais

Os “Termos de Referência” dessas Intervenções Urbanísticas operacionalizadas pelo *Reparcelamento* têm em comum a seguinte estrutura: nota prévia (breve histórico); resultados da discussão pública da proposta da unidade de execução (delimitação da área da abrangência); fundamentação da unidade de execução; enquadramento da operação no Plano Diretor; e “solução urbanística” adotada.

A “solução urbanística” dessas intervenções possuem um escopo comum (mínimo) composto por peças gráficas que representam: a estrutura fundiária atual das parcelas urbanas afetadas; a configuração da estrutura fundiária das parcelas urbanas após suas respectivas unificações; a proposta de nova reconfiguração da estrutura fundiária das parcelas urbanas; a proposta de nova ocupação territorial; e as áreas a serem cedidas ao município e suas respectivas finalidades.

Além das peças gráficas, a “solução urbanística” contempla: i) a definição de instrumento de execução (nestes 4 casos é o *Reparcelamento*); ii) o sistema de execução; iii) as formas de redistribuição de encargos e benefícios entre todos os partícipes; e iv) uma avaliação dos encargos municipais pós-operações urbanísticas.

### 5.1.5.1 O Reparcèlement na cidade de Vila Nova de Gaia

O Plano Diretor da cidade de Vila Nova de Gaia, Aviso n.º 14.327 (GAIA, 2009), alterado pelo Aviso n.º 9.505 (GAIA, 2018), faz previsão de uso do *Reparcelamento* para a implementação de “Área de apoio coletivo”<sup>98</sup> (infraestruturas viárias, espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos); e para utilização em “Planos de Pormenor” e “Operações de Loteamento”. Além disso, seu uso deve garantir “uma correta Inserção Urbanística e Paisagística”<sup>99</sup> em projetos que incorporem medidas de salvaguarda local e viabilizar intervenções que promovam usos múltiplos (art.33º) como estratégia de

---

<sup>98</sup> Área de apoio coletivo (Aac) – conjunto das áreas a destinar, no âmbito de operações de loteamento ou de operações urbanísticas de impacto relevante, à implantação de infraestruturas viárias, espaços verdes e de utilização coletiva e equipamentos; [...] Fonte: Aviso n.º 9.505 (GAIA, 2018). Art. 5º.

<sup>99</sup> Inserção urbanística e Paisagística. 1. Para além das exigências legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente as decorrentes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, pode ainda o município, com vista a garantir uma correta inserção urbanística e paisagística, impor condicionamentos à modelação do terreno, à configuração da solução urbanística e das áreas a integrar em espaço público, e à implantação e configuração volumétrica das edificações em operações urbanísticas que se pretendam realizar em áreas não disciplinadas por planos de pormenor ou por operações de loteamento. Fonte: Aviso n.º 9.505 (GAIA, 2018). Art. 14º.

conservação e valorização de áreas agrícolas, agroflorestais e florestais.

A seguir, serão apresentadas resumidamente duas *Operações de Reparcelamento* que estão em andamento na cidade de Vila Nova de Gaia: uma na Freguesia de Canindelo e outra nas Freguesias de Gulpilhares e Valadares.

A *Operação de Reparcelamento Freguesia de Canindelo* (ver Quadro 25) objetivou: viabilizar a ampliação e a reestruturação do atual Campo de Jogos do Canindelo; requalificar a área envolvente a este equipamento desportivo; promover a urbanização dos prédios adjacentes; garantir a cedência de prédios ao domínio municipal para a ampliação do equipamento desportivo; e garantir a dotação de áreas verdes e de utilização coletiva, equipamentos e infraestruturas expressas na solução urbanística.

**Figura 18 – Estádio do Sport Clube de Canindelo (Vila Nova de Gaia)**



---

Fonte: Portal da Prefeitura de Vila Nova de Gaia - <https://www.cm-gaia.pt/pt/noticias/canidelo-ja-tem-um-novo-estadio/>

**Figura 19 – Loja no Canindelo da rede espanhola Mercadona**



Fonte: <https://www.agroportal.pt/mercadona-chega-a-portugal-porque-estao-as-outras-lojas-com-medo/>

### Quadro 25 – Operação de Reparcelamento Freguesia de Canindelo, 2017



Figura 20 – Gaia/Canindelo – Estrutura Fundiária Original



Figura 21 – Gaia/Canindelo – Área de Intervenção após Unificação



Figura 22 – Gaia/Canindelo – Proposta de Reparcelamento



Figura 23 – Gaia/Canindelo – Perímetro da Operação de Reparcelamento

Localização	Vila Nova de Gaia – área envolvente ao Campo de Jogos do Canindelo
Área da Unidade de Execução	27.780,00 m <sup>2</sup>
Propriedades Afetadas	3 lotes privados
Forma de Execução	Unidade de Execução
Sistema de Execução	Sistema de Cooperação
Agentes Envolvidos	Agentes Públicos e Privados se responsabilizam por todo o processo
Área cedida ao município	3.152,00 m <sup>2</sup> (11,34% da área de intervenção)
Finalidades das áreas cedidas	Arruamentos, estacionamento e passeios
Funções urbanas admissíveis	Habitação, comércio, serviços, espaços verdes e equipamentos de utilização

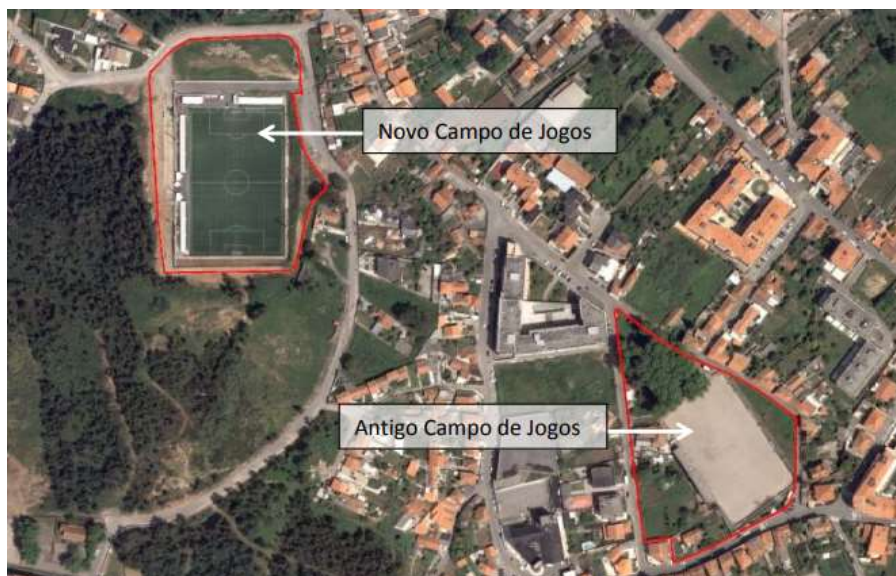


coletiva

---

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e Google Earth

**Figura 24 – Localização dos antigo e atual campos de futebol de Valadares**



---

Fonte: Prefeitura de Vila Nova de Gaia

Atualmente, desde o 1 de fevereiro de 2018, o Sport Clube de Canindelo já tem seu novo estádio – Estádio Manoel Marques Gomes – contando com instalações novas (arquibancadas, vestiários, área administrativa) e dois campos de futebol (um para jogos e um para treinos). A obra foi resultado de uma parceria entre a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, a Junta de Freguesia de Canindelo e a empresa Mercadona (Rede de Supermercados), que viu nesta freguesia a possibilidade de implementar sua política de responsabilidade social empresarial, beneficiando cerca de 250 crianças e jovens que fazem a sua formação desportiva neste estádio e têm, agora, melhores condições para a prática de exercício físico.

Em 2 de julho de 2019, a rede de supermercados espanhola Mercadona inaugurou sua primeira loja em Portugal, exatamente no terreno ao lado do estádio do Sport Clube do Canindelo. Considerando que a aprovação desta intervenção urbanística se deu em 2017 e que, em 2019, ela foi concluída, pode-se considerar que seu resultado foi satisfatório e célere. Embora a expectativa inicial de construir um complexo multiuso tenha se convertido em apenas um uso, parecem ter ocorrido benefícios sociais relevantes.

*A Operação de Reparcelamento Freguesias de Gulpilhares e Valadares* (ver Quadro 26)

objetiva: promover a requalificação urbanística da área correspondente ao antigo campo de jogos de Valadares que, face à impossibilidade de ampliação no local, será deslocado para outra área da freguesia; disciplinar a urbanização da área com o propósito de garantir uma melhor integração com a malha local por meio de um conjunto de infraestruturas urbanas que tenham potencial para proporcionar a desejada regeneração do tecido físico e social; e garantir uma evolução articulada da ocupação do território, promovendo o seu desenvolvimento ordenado de acordo com as prioridades estabelecidas pela comunidade.

A delimitação da área de intervenção (ver Quadro 26) está definida por 9 lotes privados que serão unificados e submetidos a uma nova subdivisão, resultando em 7 novos lotes, sendo 4 privados (em ciano) e 3 públicos (em lilás) com configuração distinta à original (ver Figura 29).

A proposta de reparcelamento e de ocupação urbana permitiram manter o espaço arborizado existente no topo norte do terreno, valorizando a solução urbanística e qualificando ambientalmente o local. Além disso, mais ao sul, ficou definido um espaço verde vocacionado para a utilização pública, com o propósito de acolher funções sociais por meio da instalação de equipamento público (preferencialmente, uma escola de ensino infantil). Os edifícios propostos destinados à habitação coletiva poderão atingir até 5 pavimentos e o comércio e serviços previstos estão restritos a apenas 2 pavimentos.





Figura 25 – Planta de Ocupação

Figura 26 – Planta de Reparcelamento

Fonte: Prefeitura de Vila Nova de Gaia

### Quadro 26 – Operação de Reparcelamento Freguesias de Gulpilhares e Valadares, 2015



Figura 27 – Gaia/Gulpilhares – Estrutura Fundiária Original



Figura 28 – Gaia/Gulpilhares – Área de Intervenção após Unificação



Figura 29 – Gaia/Gulpilhares – Proposta de Reparcelamento

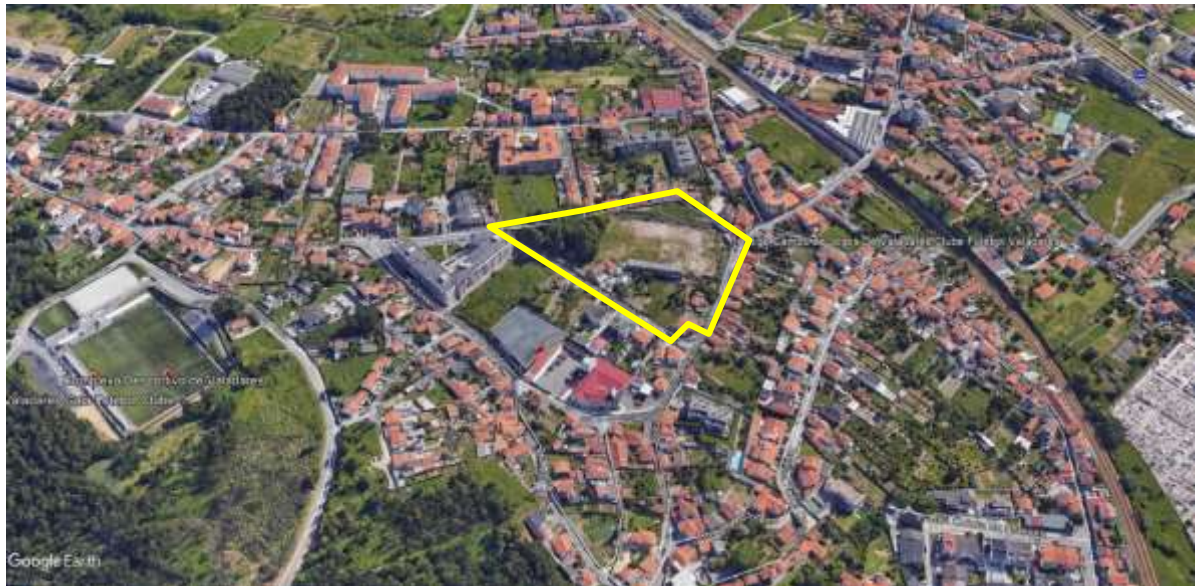


Figura 30 – Gaia/Gulpilhares – Perímetro da Operação de Reparcelamento

Localização	Vila Nova de Gaia, área envolvente ao antigo Campo de Jogos de Valadares
Área da Unidade de Execução	12.637,00 m <sup>2</sup>
Propriedades Afetadas	9 lotes privados
Forma de Execução	Unidade de Execução
Sistema de Execução	Sistema de Cooperação
Agentes Envolvidos	Agentes Públicos e Privados se responsabilizam por todo o processo
Área cedida ao município	5.028,00 m <sup>2</sup> (39,78 % da área de intervenção)



Finalidades das áreas cedidas	Equipamentos e espaços verdes (2.849,00 m <sup>2</sup> ) e Arruamentos, passeios e estacionamento (2.179,00 m)
Funções urbanas admissíveis	Habitação, comércio, serviços, espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva

---

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e Google Earth

Atualmente, a *Operação de Reparcelamento* Freguesias de Gulpilhares e Valadares, embora vigente, se encontra paralisada (ver Figura 31). O motivo desta inércia se atribui aos elevados valores das taxas municipais impostas aos proprietários para os licenciamentos e obtenção dos alvarás de loteamento no município. Até o período de desenvolvimento desta pesquisa, não foi identificado (em ambiente de consulta pública) nenhum projeto arquitetônico para este território.

**Figura 31 – Situação atual da área de intervenção – Freguesias de Gulpilhares e Valadares**




---

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e Google Earth

### 5.1.5.2 O Reparcelamento na cidade de Cascais

O Plano Diretor de Cascais, Aviso n.º 13.041 (CASCAIS, 2019), faz previsão de uso do *Reparcelamento* em operações urbanísticas de 2 (duas) naturezas: no art. 79º, como instrumento

preferencial para intervir “em áreas de espaço de atividades industriais”<sup>100</sup>; e no art. 126º, nas “unidades operativas de planejamento e gestão”<sup>101</sup>, entre as quais se enquadram as *Operações de Reparcelamento Quarteirão da Praça de Touros* (ver Quadro 17) identificada como “Subunidade Operativa de Planejamento e Gestão 7.3” e *Entrada Nascente de Cascais* (Ver Quadro 28) identificada como “Subunidade Operativa de Planejamento e Gestão 7.1 e 7.2”.

A *Operação de Reparcelamento Quarteirão da Praça de Touros* (ver Quadro 27) objetiva: implantar num quarteirão uma operação de reconversão e requalificação urbanística; mitigar o impacto da estrutura edificada sobre a envolvente; privilegiar o atravessamento de pedestres da área de intervenção; criar uma área de parque/jardim integrando os edifícios propostos e estabelecendo uma estrutura de paisagem para a fruição e lazer públicos; promover a continuidade da estrutura verde e de espaços de uso de pedestres na globalidade do quarteirão mediante a adoção de tipologias arquitetônicas consonantes com este propósito; integrar na solução paisagística global o maciço arbóreo existente; e consagrar o uso habitacional associado a usos terciários, integrando serviços, restauração e pequeno comércio local.

Trata-se de uma intervenção urbanística que será executada por meio do **Sistema de Iniciativa dos Proprietários** e desenvolvida no âmbito da Unidade de Execução. O instrumento de execução será a **Operação de Reparcelamento** e virá acompanhada da minuta do **Contrato de Urbanização** com o Fundo de Investimento Imobiliário Fechado (FIIF), a quem serão destinados os encargos de urbanização.

A delimitação da área de intervenção está definida por 9 lotes privados que foram unificados e submetidos a uma nova subdivisão, onde se encontrava a Praça de Touros de Cascais (ver Figura 32), a maior do país, demolida em maio de 2006 (ver Figuras 35 e 36), resultando em 2 novos lotes e uma área de cedência ao município, com configuração distinta à original (ver Figura 33).

A demolição das antigas instalações da arena Praça de Touros de Cascais foi embasada por laudos periciais que atestavam a instabilidade da construção, que, em virtude do fim das touradas, passou

---

<sup>100</sup> “Regime de uso do solo e de edificabilidade 1. Nas áreas de espaço de atividades industriais privilegiam-se as intervenções urbanísticas na modalidade de operações de reparcelamento ou de loteamento, sem prejuízo da admissão das demais operações de edificabilidade.” (CASCAIS, 2019)

<sup>101</sup> “Unidades e subunidades operativas de planejamento e gestão. 1. As unidades operativas de planejamento e gestão (UOPG) correspondem à aglutinação de áreas territoriais com traços de identidade urbana, geográfica e funcional e constituem as unidades territoriais de referência para efeitos da gestão estratégica municipal. [...] A execução concretiza-se através de planos municipais de ordenamento do território ou de operações urbanísticas, designadamente operações de reparcelamento, eventualmente enquadradas em unidade(s) de execução”. (CASCAIS, 2019)

a ter negligenciada sua manutenção, o que resultou num enorme complexo edifício obsoleto. Atualmente, está prevista no local da intervenção a construção de um complexo habitacional de luxo denominado “*ONE Living*”, assinado pelo escritório Frederico Valsassina Arquitectos, de Lisboa.

**Quadro 27 – Operação de Reparcimento Quarteirão da Praça de Touros, 2017**



Figura 32 – Cascais/Praça de Touros – Estrutura Fundiária Original



Figura 33 – Cascais/Praça de Touros – Proposta de Reparcimento



Figura 34 – Cascais/Praça de Touros – Perímetro da Operação de Reparcimento

Localização	O Quarteirão da Praça de Touros situa-se na União das Freguesias de Cascais e Estoril
Área da Unidade de Execução	39.265,00 m <sup>2</sup> sendo que 15.802,00 m <sup>2</sup> (objeto de reparcelamento)
Propriedades Afetadas	9 lotes
Forma de Execução	Unidade de Execução
Sistema de Execução	Sistema de Iniciativa dos Interessados – cabendo a estes a iniciativa de execução, nos termos do artigo 149º do RJIGT
Agentes Envolvidos	Agentes Privados se responsabilizam pela gestão do processo e os Públicos pela autorização e fiscalização
Área cedida ao município	17.720,00 m <sup>2</sup> (29,84 % da área de intervenção)
Finalidades das áreas cedidas	Espaços verdes públicos (5.920,00 m <sup>2</sup> ); e Equipamentos de Utilização Coletiva (5.800,00 m <sup>2</sup> )
Funções urbanas admissíveis	Habitação, espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Câmara Municipal de Cascais e Google Earth





Figura 35 – Foto antiga da Praça de Touros de Cascais



Figura 36 – Praça de Touros de Cascais antes da demolição

Fonte: Autor com base em informações do 165interest.pt – Carregado por Pedro Parracho (Fig. 35) e da postagem “Monumental de Cascais: Os anos de Ouro” em farpasblogue.blogspot.com. (Fig. 36).

### Figura 37 – Simulação Computacional do Empreendimento Imobiliário ONE Living



Fonte: Site do empreendimento imobiliário ONE Living – <https://oneliving.pt/>

A *Operação de Reparcelamento Entrada Nascente de Cascais* (ver Quadro 28) objetiva: implementar um reconversão urbanística demolindo os edifícios existentes e reorganizando e estrutura fundiária para implementar novos conjuntos edificados; construir uma estrutura de arruamentos e espaços públicos, atendendo aos eixos dos arruamentos limítrofes e quarteirões circundantes, potencializando o sistema de vistas sobre a envolvente, designadamente sobre o mar; criar uma área de parque/jardim, preferencialmente em anfiteatro, acompanhando o declive do terreno existente; construir no subsolo estrutura destinada aos usos de estacionamento e áreas comerciais. Trata-se de uma intervenção urbanística que será executada por meio do **Sistema de Iniciativa dos Proprietários** e desenvolvida no âmbito da Unidade de Execução. O instrumento de execução será a **Operação de Reparcelamento** e virá acompanhada da minuta do **Contrato de Urbanização** com o Fundo de Investimento Imobiliário Fechado (FIIF), a quem serão destinados os encargos de urbanização.

**Quadro 28 – Operação de Reparcelamento Entrada Nascente de Cascais, 2017**



Figura 38 – Cascais/Entrada Nascente – Estrutura Fundiária Original



Figura 39 – Cascais/Entrada Nascente – Proposta de Reparcelamento



Figura 40 – Cascais/Entrada Nascente – Perímetro da Operação de Reparcelamento

Localização	Entrada Nascente de Cascais
Área da Unidade de Execução	50.226,00 m <sup>2</sup>
Propriedades Afetadas	10 lotes privados
Forma de Execução	Unidade de Execução
Sistema de Execução	Sistema de Iniciativa dos Interessados – cabendo a estes a iniciativa de execução, nos termos do artigo 149º do RJIGT
Agentes Envolvidos	Agentes Privados se responsabilizam pela gestão do processo e os Públicos pela autorização e fiscalização
Área cedida ao município	As áreas a serem cedidas ao município ficam, serão definidas oportunamente, e estarão vinculadas à análise e deliberação dos futuros licenciamentos que forem submetidos a apreciação da Câmara Municipal
Finalidades das áreas cedidas	Espaços verdes públicos e Equipamentos de Utilização Coletiva
Funções urbanas admissíveis	Habitação, comércio, serviços, estacionamentos, restauração

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Câmara Municipal de Cascais e Google Earth



A delimitação da área de intervenção (ver Quadro 28) está definida por 10 lotes privados que foram unificados e submetidos a uma nova subdivisão, resultando em 6 novos lotes com configuração distinta à original. Cabe destacar que parte substancial da área de intervenção, durante muitos anos, ocupada por um espaço comercial de grandes dimensões, chamado de edifício “Jumbo de Cascais”, fortemente marcado por uma extensa zona de estacionamento (ver Figura 38), coberta e descoberta, com grandes áreas de cargas e descargas de mercadorias, de grande impacto negativo na paisagem da orla, bem como de tráfego na vizinhança. Vizinhança essa que se caracteriza por exercer funções de centralidade (municipal), quer pela existência de equipamentos de carácter turístico, como a Marina e a Cidadela de Cascais, o Centro de Congressos e as Termas do Estoril, quer pelo importante legado histórico e patrimonial existente, que coexiste com um conjunto de equipamentos museológicos diversificados que potenciam uma permanente oferta cultural. Portanto, o interesse desta intervenção foi motivado principalmente pelo interesse dos proprietários em explorar melhor o potencial turístico e de cultural local.

**Figura 41 – Vista aérea da área de intervenção – Entrada Nascente de Cascais**



---

Fonte: Prefeitura Municipal de Cascais

O projeto de reparcelamento e ocupação proposto (ver Figura 39) contempla: uma fachada principal ajardinada (jardim vertical); um jardim público junto à Avenida Marginal; um conjunto residencial com 6 edificações, com cerca de 150 apartamentos; além do novo Jumbo, incluindo a zona de carga e descarga, laboratórios, escritórios, áreas técnicas, praça de alimentação, galeria comercial e um estacionamento enterrado (600 vagas). O projeto arquitetónico do empreendimento multiuso, denominado “Bayview Cascais”, ficou a cargo de uma parceria entre os escritórios Next Architects (da Holanda) e Fragmentos de Arquitectura (de Portugal).

**Figura 42 – Proposta de ocupação: Operação de Reparcelamento Entrada Nascente de Cascais**



---

Fonte: Site do Escritório NEXT Architects (<https://www.nextarchitects.com/>)

As obras deste empreendimento imobiliário estão bem avançadas como se pode observar na figura a seguir (ver Figura 43). A previsão de conclusão das obras está prevista para 2022.

**Figura 43 – Bayview Cascais – Evolução de obra setembro de 2020**



---

Fonte: <https://www.bayview-cascais.com/evolucao-de-obra/> Acesso em 15 out. 2020.



A análise dessas 4 Operações de Reparcelamento em Portugal nos permite afirmar que as intervenções urbanísticas propostas, sejam aquelas de iniciativa pública (Sistema de Cooperação), sejam as de iniciativa privada (Sistema de Iniciativa dos Interessados), possuem algumas características comuns, tais como: i) o perímetro da intervenção não extrapola a quadra, embora beneficie seu entorno imediato por meio da previsão de áreas cedidas ao município (utilizada para implementação de áreas e equipamentos de uso público); ii) a estratégia de ocupação preferida é a quadra aberta de uso misto, proposta em 3 das 4 intervenções; iii) a escala da intervenção se equipara a um empreendimento imobiliário de grande porte, o que de certa forma justifica (em parte) a celeridade com que se concretizam as operações; iv) as transformações urbanísticas caracterizam-se por iniciativas de conversão do estoque imobiliário obsoleto por uma nova ocupação, mais adequadas à sua localização e contexto atual; e v) as intervenções propostas pela iniciativa pública (Sistema de Cooperação) enfrentam barreiras econômicas para sua efetivação, enquanto as de iniciativa privada (Sistema de Iniciativa dos Interessados), aparentemente, são mais articuladas e céleres.

## **5.2 O caso da COLÔMBIA**

### **5.2.1 Desafios territoriais contemporâneos**

A Colômbia é um país situado no extremo norte da América do Sul, que possui 1.138.910 km<sup>2</sup> de extensão territorial, com 49,5 milhões de habitantes distribuídos em 10 distritos e 1.102 municípios, densidade demográfica de 43,5 habitantes/km<sup>2</sup> e uma maior concentração populacional no planalto da Cordilheira dos Andes Oriental, onde se encontra, ao extremo sul, sua capital, Bogotá (IBGE, 2019). O país faz fronteira com o Brasil, a Venezuela, o Equador, o Peru e o Panamá, e sua costa é banhada pelos Oceano Atlântico (norte) e Pacífico (oeste).

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (2014), 54% da população mundial vive em áreas urbanas e até 2050, esse número poderá aumentar para 66%. Em 2016, o *Relatório do Habitat* (ONU, 2016) denominado “Cidades do Mundo” afirma que o “atual modelo de urbanização global é insustentável, sendo necessário criar novos padrões para responder a desafios como desigualdades sociais e a proliferação de favelas especialmente nos países em desenvolvimento”. Este mesmo relatório destaca que 10 (dez) das maiores cidades do mundo estão na América Latina, sendo essa a região mais urbanizada do mundo, pois quase 80% da sua população mora em cidades. O relatório também defende que “novas formas de colaboração, cooperação, planejamento, governança,

financiamento” são necessárias para promover as transformações positivas almejadas pelas cidades.

A Colômbia vem enfrentando, nas últimas cinco décadas, um crescente processo de urbanização. Segundo dados do Sistema Estatístico Nacional Colombiano (DANE, 2019), a população urbana na Colômbia passou de 39%, em 1951, a 76%, em 2005. Na Colômbia, a ocupação territorial apresenta concentração populacional em metrópoles regionais – como Bogotá (capital nacional), Medellín, Santiago de Cali e Barranquilla – e em um número expressivo de cidades intermediárias (DANE, 2019). Assim, na medida que a população foi crescendo, a aglomeração urbana começou a afetar as cidades intermediárias, provocando o surgimento de novos centros urbanos nas periferias do território urbano. Nesse cenário de cidade fragmentada, proliferaram as cidades que sofreram com crescimento acelerado e inesperado, e que não tiveram um adequado controle e/ou planejamento por meio de instituições públicas nacionais, regionais e locais.

Nesse contexto os processos de urbanização cobram da Administração Pública local o atendimento às necessidades de estabilidade social e qualidade de vida, bem como o aumento da oferta de bens e serviços públicos em condições de cobertura e qualidade, demandando esforços dos agentes públicos de planejamento e gestão territorial no enfrentamento: da crescente demanda por recursos naturais, espaços públicos e mobilidade; da garantia da segurança urbana e alimentar; do estímulo ao desenvolvimento comercial, turismo e crescimento econômico; da equitativa distribuição de riqueza; do combate à segregação espacial, ao desemprego e aos efeitos climáticos; da administração de conflitos socioculturais e ambientais; da atenção aos processos de gentrificação; etc.

Tais necessidades são potencializadas pelo crescimento demográfico focado nas áreas urbanas, seja por meio da taxa de natalidade dos habitantes desses territórios, seja por deslocamentos populacionais forçados (violência) ou voluntários (busca de oportunidades exclusivas de habitantes de grandes cidades).

No enfrentamento desses desafios, algumas cidades colombianas como Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali têm protagonizado intervenções mediadas pelos instrumentos urbanísticos *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria*, coordenadas pela Administração Pública (nacional, regional e local). Tais intervenções têm como propósitos a estruturação e, eventualmente, a reestruturação territorial, sob planos que obedeçam simultaneamente: às condições atuais e suas projeções, por meio do monitoramento de dados confiáveis e da observação da dinâmica urbana; e à realização de ações oportunas de correção e fortalecimento locais.

Segundo Guzmán (2011) a presença da dimensão ambiental nos problemas urbanos contemporâneos colombianos é iminente e, seu estudo deve ser feito de forma multi-escalar (local,

regional e global), pois o contexto de globalização e o discurso neoliberal, determinam em vários aspectos a tomada de decisão em relação à dimensão ambiental urbana. Para a autora, a rede global de monopólios localizados em cidades globais interconectadas transformou os territórios locais e, gerou efeitos nocivos ao meio ambiente (ar, água, poluição do solo, urbanização de solos produtivos, exploração voraz da biodiversidade, etc.) relacionados ao crescimento urbano.

Ainda segundo Guzmán (2011), as organizações supranacionais colombianas têm influenciado a construção de instituições e regulamentos nacionais como uma medida para amenizar estes efeitos. Atualmente, a Colômbia possui uma extensa legislação e instituições, de grande complexidade burocrática, nas quais iniciativas para enfrentar os problemas ambientais urbanos podem ser apoiadas pela sociedade civil, academia, organizações não governamentais e instituições estatais (GUZMÁN, 2011).

## 5.2.2 Legislação e Instrumentos da Política Urbana

O arcabouço legislativo que trata da atual Política Urbana Colombiana, no âmbito nacional, é constituído por 5 (cinco) dispositivos basilares, conforme se apresenta, a seguir, em ordem cronológica:

- I. **Lei n.º 9** (COLÔMBIA, 1989).
- II. **Lei n.º 388** (COLÔMBIA, 1997)
- III. **Decreto n.º 1.507** (COLÔMBIA, 1998).
- IV. **Decreto n.º 2.181** (COLÔMBIA, 2006).
- V. **Decreto n.º 4.300** (COLÔMBIA, 2007)

A **Lei n.º 9** (COLÔMBIA, 1989), dita as normas sobre os Planos de Desenvolvimento Municipal, compra, venda e desapropriação de bens imóveis.

Em 1997, a Colômbia passa a adotar a **Lei n.º 388** (COLÔMBIA, 1997) – Lei de Ordenamento Territorial – adicionando os princípios da “função pública do urbanismo” (art. 3º) e da “distribuição equitativa dos encargos e benefícios” (art. 38º), ambos concretizados por meio de novos instrumentos de planificação e gestão do solo, que aplicados articuladamente, instrumentalizam os municípios de ferramentas para o ordenamento territorial.

O art. 1º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997, tradução nossa) estabelece os seguintes objetivos:

1. Harmonizar e atualizar as disposições contidas na Lei 9 de 1989 com os novos regulamentos estabelecidos na Constituição Política, na Lei Orgânica do Plano de Desenvolvimento, na Lei Orgânica das Áreas Metropolitanas e na Lei que cria o Sistema Ambiental Nacional.

2. O estabelecimento de mecanismos que permitam ao município, no exercício de sua autonomia, promover o planejamento de seu território, o uso equitativo e racional da terra, a preservação e defesa do patrimônio ecológico e cultural localizado em seu âmbito territorial e a prevenção de desastres em assentamentos de alto risco, bem como a execução de ações eficientes de desenvolvimento urbano.
3. Garantir que o uso da terra por seus proprietários seja consistente com a Função Social da Propriedade e permita a aplicação dos direitos constitucionais à habitação e aos serviços públicos residenciais, além de garantir a criação e defesa do espaço público, bem como para a proteção do meio ambiente e prevenção de desastres.
4. Promover a concordância harmoniosa da Nação, entidades territoriais, autoridades ambientais e autoridades administrativas e de planejamento, em conformidade com as obrigações constitucionais e legais que prescrevem ao Estado a ordenança do território, para alcançar a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.
5. Facilitar a execução de ações urbanas integrais, nas quais a iniciativa, organização e gestão municipal convergem de maneira coordenada com a Política Urbana nacional, bem como com os esforços e recursos das entidades responsáveis pelo desenvolvimento dessa política.

A “função pública do urbanismo”, tratada no art. 3º da Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997), estabelece que “o planejamento do território constitui uma função pública como um todo, para o cumprimento dos seguintes objetivos”: i) permitir que os habitantes tenham acesso a vias públicas, infraestrutura de transporte e outros espaços públicos e seu destino para uso comum, e fazer valer os direitos constitucionais de moradia e serviços públicos domiciliares; ii) abordar os processos de mudança no uso da terra e adaptá-lo para o interesse comum, garantindo seu uso racional em harmonia com a “Função Social da Propriedade” à qual uma função ecológica é inerente, buscando o desenvolvimento sustentável; iii) buscar a melhoria da qualidade de vida dos habitantes, a distribuição equitativa de encargos e benefícios do desenvolvimento e a preservação do patrimônio cultural e natural; e iv) melhorar a segurança dos assentamentos humanos diante de riscos naturais.

A “distribuição equitativa dos encargos e benefícios” (DEEB) é tratada no art. 38º da Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997) como um princípio constitucional de “igualdade dos cidadãos” diante dos planos de ordenamento do território e normas urbanísticas que venham a ser desenvolvidas. Esse artigo estabelece que, no exercício dessas atividades, sejam utilizados “mecanismos” – como “Unidades de Atuação Urbanística”, “Compensação”, “Transferência de Direitos de Construção e Desenvolvimento” – que garantam a distribuição equitativa dos encargos e dos benefícios derivados do Planejamento Urbano entre os respectivos afetados.

Entende-se por “Unidades de Atuação Urbanística” (UAU) a área conformada por vários lotes urbanos, explicitamente delimitados, onde serão desenvolvidas “ações de urbanização e construção”, caracterizadas como “unidade de planejamento” com os propósitos de promover o uso racional da terra, garantir o cumprimento das normas de Planejamento Urbano e facilitar o fornecimento de infraestrutura (transporte, serviços públicos domiciliares) e equipamentos coletivos aos seus proprietários, por meio

da distribuição equitativa dos encargos e dos benefícios.

Segundo o art. 38º da Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997), os “Planos de Ordenamento do Território” (POT) poderão determinar: que as “ações de urbanização e construção” em solos urbanos – áreas de expansão urbana, áreas de renovação urbana, áreas de reconfiguração da estrutura fundiária – se realizem por meio de “Unidades de Atuação Urbanística”; que os “encargos” correspondentes ao desenvolvimento urbano que serão objeto de “distribuição equitativa” entre os proprietários de imóveis afetados por meio de “ações de urbanização e construção” dentro das Unidades de Atuação Urbanística sejam aplicadas na realização de obras públicas correspondentes às redes secundárias de serviços públicos (abastecimento de água, esgoto, energia e telefonia), bem como para a concretização de infraestruturas (vias urbanas, parques, áreas verdes, estradas) e equipamentos comunitários; que estes “encargos sejam distribuídos entre todos os proprietários beneficiados pelas ações de urbanização e construção”; e que estes “encargos deverão ser recuperados” por meio de “tarifas”, “contribuição de valorização”, “participação em mais-valias” (ganho de capital), “imposto predial”, ou qualquer outro sistema que permita garantir as Unidades de Atuação Urbanística.

A Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997) ainda inclui um conjunto de instrumentos de gestão como: “desenvolvimento prioritário” (art. 40º); “participação em mais-valias” (art. 36º); “direitos adicionais de construção” (art. 13º); “bancos de terras” (art. 118º); “direito de preferência” (art. 119º); e “desapropriação” (art. 44º). Segundo Eberhard e Herrera (2013), esse conjunto de instrumentos foi incorporado para enfrentar três desafios: i) a baixa velocidade de incorporação da terra nos processos urbanos; ii) a enorme mobilização de recursos (humanos e financeiros) associados a esses processos; e iii) para evitar que estes processos sejam destinados exclusivamente ao setor privado, como tradicionalmente acontecia.

Entretanto, nesta pesquisa, faz-se necessário o aprofundamento em outro aspecto central proposto pela Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997), que foi a **gestão associada** como um dos eixos prioritários do sistema urbano colombiano por meio dos instrumentos<sup>102</sup>: [1] *Cooperación entre Partícipes*, [2] *Integración Inmobiliaria*, [3] *Reajuste de Tierras*; que devem ser aplicados no âmbito de **Unidades de Atuação Urbanística** em **Planos Parciais**, instrumentos complementares aos **Planos de Ordenamento Territorial**, destinados a contribuir para o desenvolvimento, melhoria ou renovação do território no âmbito municipal. Segundo Eberhad e Herrera (2013), a gestão associada é uma

---

<sup>102</sup> Por serem estes instrumentos objetos de investigação desta pesquisa, serão utilizadas suas denominações originais (sem tradução), facilitando o acesso a suas respectivas referências na literatura acadêmica e técnica.

ferramenta importante para antecipar problemas relacionados: à desapropriação; à defasagem entre os empreendimentos privados; à construção de infraestruturas públicas; e à urbanização informal.

A [1] *Cooperación entre Partícipes* está prevista no art. 47º da Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997), como um “instrumento aplicável quando a execução de uma Unidade de Atuação Urbanística não requer uma nova configuração da estrutura fundiária de sua superfície e os encargos e benefícios deste desenvolvimento possam ser repartidos equitativamente entre os proprietários”, desde que seja garantida a transferência da terra e o custo das correspondentes obras de urbanização, conforme definido no Plano Parcial, os quais exigirão prévia aprovação da Administração Pública local (municipal). Pela característica sublinhada no parágrafo anterior, o instrumento *Cooperación entre Partícipes* não foi abordado nesta pesquisa.

A [2] *Integración Inmobiliaria* e o [3] *Reajuste de Tierras* são tratados na seção “5.2.4 O Reajuste de Tierras na Colômbia”, juntamente com a Lei n.º 1.507 (COLÔMBIA, 1998), que regulamenta o Plano Parcial e a Unidade de Atuação Urbanísticas contidas na Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997).

Antes de tratar dos instrumentos de gestão territorial citados no parágrafo anterior, é preciso compreender melhor como a Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997) disciplina os **Planos de Ordenamento Territorial** e os **Planos Parciais**.

O **Plano de Ordenamento Territorial** (POT), tratado nos artigos de 9º a 8º da Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997), é o instrumento básico para desenvolver o processo de ordenamento territorial municipal. Equivale, no Brasil, aos Planos Diretores Municipais. É definido como o conjunto de objetivos, diretrizes, políticas, estratégias, metas, programas, ações e normas adotadas para orientar e gerenciar o desenvolvimento físico do território e o uso da terra. Na Colômbia, estes planos adquirem 3 (três) distintas denominações, em função do número de habitantes dos municípios. [1] **Planos de Ordenamento Territorial** – em municípios com população superior a 100 mil habitantes; [2] **Planos Básicos de Ordenamento de Território** – em municípios com população entre 30 mil e 100 mil habitantes; e [3] **Esquemas de Ordenamento Territorial** – em municípios com população inferior a 30 mil habitantes.

A Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997) também estabelece, por meio do art. 18º, que os municípios colombianos tenham um “Programa de Execução” que defina, de forma obrigatória, as ações no território que serão executadas durante o período da administração municipal (ou distrital) correspondente, indicando suas prioridades, a programação de atividades, as entidades responsáveis e os respectivos recursos. Segundo essa lei, são obrigações do “Programa de Execução”: i) definir os

programas e projetos de infraestrutura de transporte e serviços públicos domiciliares que serão executados no período correspondente; ii) localizar as terras necessárias para atender à demanda de “moradias de interesse social” no município ou distrito e nas “áreas de melhoria integral”; iii) apontar os “instrumentos” para execução pública ou privada a serem utilizados; iv) determinar os imóveis e terrenos cujo desenvolvimento ou construção serão considerados prioridade; e v) ser integrado ao “plano de investimentos” do município ou distrito.

Os **Planos Parciais** são definidos pelo art. 19º da Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997) e parcialmente regulamentados por 2 (dois) dispositivos legais – o Decreto n.º 2.181 (COLÔMBIA, 2006) e o Decreto n.º 4.300 (COLÔMBIA, 2007) – como instrumentos, mediante os quais se desenvolvem e complementam as disposições dos Planos de Ordenamento Territorial, para áreas determinadas de “solo urbano” ou de “expansão urbana”, que devam se desenvolver por meio de Unidades de Atuação Urbanística, macroprojetos e outras operações urbanísticas especiais, de acordo com as autorizações emanadas das normas gerais de Planejamento Urbano. Os Planos Parciais podem ser aplicáveis para complementar o planejamento local dos distritos, nesta oportunidade são denominados de “Planos Locais”. Os Planos Parciais também podem ser propostos às autoridades municipais ou distritais, por indivíduos ou entidades privadas interessadas em seu desenvolvimento. Em nenhum caso eles podem contradizer ou modificar as determinações do Planos de Ordenamento Territorial ou suas normas estruturais vigentes.

Segundo Eberhad e Herrera (2013), no sistema urbano colombiano, os Planos Parciais têm os seguintes propósitos: i) superar o modelo de desenvolvimento lote a lote, pois define áreas espaciais de distribuição de encargos e benefícios; ii) estabelecer as bases para o *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria*, bem como para os possíveis instrumentos coercitivos que garantam a “gestão associada”; iii) concretizar o regime urbanístico da propriedade (conforme norma urbanística); e iv) regular a mobilização de recursos ligados aos processos de desenvolvimento urbano: estabelecendo pagamentos equitativos aos proprietários de solo, ligando diferentes atores em um quadro de direitos e responsabilidades, e viabilizando a valorização do capital imobiliário.

O escopo dos Planos Parciais também está definido no art. art. 19º da Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997), que estabelece a inclusão (mínima) dos seguintes aspectos: a delimitação e caracterização (mediante diagnósticos) da área de operação urbanística ou da Unidade de Atuação Urbanística; a definição precisa dos objetivos e das diretrizes urbanísticas específicas que as orientarão; as normas urbanísticas específicas (definição de uso do solo, densidade construtiva e populacional, afastamentos, alinhamentos, número de pavimentos ou alturas máximas, etc.); a definição do traçado e das

características do espaço público, das vias, das redes secundárias para a prestação de serviços públicos domiciliares, bem como a localização de equipamentos coletivos de interesse público ou social; e a adoção de instrumentos de gestão territorial, coleta de *mais-valias*, distribuição equitativa de encargos e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização de seu Plano de Execução, juntamente com o respectivo programa de financiamento.

### 5.2.2.1 Aspectos econômicos

O aspecto econômico mais relevante, segundo o foco desta pesquisa, a ser destacado da legislação urbanística colombiana, previsto nos artigos 22º e 23º do Decreto nº 1.507 (COLÔMBIA, 1998), é a obrigatoriedade de toda Unidade de Atuação Urbanística contemplar a **distribuição equitativa de encargos e benefícios** entre os proprietários de imóveis afetados por ações urbanísticas, a comunidade e o município (ou distrito). A distribuição equitativa de encargos e benefícios consiste na distribuição dos custos das ações urbanísticas em proporção direta à área do imóvel e outros bens e valores contribuídos por cada proprietário, independentemente de onde as parcelas do edifício e as áreas de transferência obrigatórias sejam indicadas no projeto urbano e arquitetônico da Unidade de Atuação Urbanística.

Os encargos correspondentes ao desenvolvimento urbano que são distribuídos aos proprietários de imóveis de cada Unidade de Atuação Urbanística serão atribuídos: para a realização de obras públicas correspondentes às redes de serviços públicos (água, esgoto, energia, telecomunicações, etc.); para (construção, preservação, manutenção) de parques e áreas verdes; para construção de vias (para pedestres, ciclistas e veículos); e para o fornecimento de instalações comunitárias; entre outros especificados em planos correspondentes.

Os encargos correspondentes ao custo das principais redes de infraestrutura viária e matriz de utilidade pública, cujos benefícios transcendem a delimitação da Unidade de Atuação Urbanística, também serão distribuídos entre os proprietários de toda a área beneficiada e deverão ser recuperados por meio de taxas, contribuição de melhorias, participação em *mais-valias*, imposto predial ou qualquer outro sistema que garanta a distribuição equitativa de encargos e benefícios desses investimentos.

Cabe destacar que a formulação dos procedimentos a serem utilizados para a requerida distribuição equitativa de encargos e benefícios é parte integrante dos Planos Parciais que devem demonstrar a metodologia mais adequada ao caso para alcançá-la.



### 5.2.2.2 Aspectos sociais

A entrevista feita com o especialista colombiano levantou dois questionamentos referentes aos aspectos sociais relacionados às operações urbanísticas realizadas na Colômbia: [1] Como os Planos Parciais de *Reajuste de Tierras* e de *Integración Inmobiliaria* operam políticas de inclusão e/ou proteção social? [2] Como os Planos Parciais de *Reajuste de Tierras* e de *Integración Inmobiliaria* lidam com o tema da gentrificação?

A resposta à primeira questão esclareceu que tanto a Lei de Reforma Urbana, Lei n.º 9 (COLÔMBIA, 1989), quanto a Lei de Ordenamento Territorial, Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997), estabelecem que os Planos Parciais, sejam eles de “desenvolvimento”, sejam de “renovação urbana” devem prever um percentual de terra e de construção para atender a interesses sociais. Um exemplo recente em Bogotá foi o Plano Parcial *La Felicidad*<sup>103</sup>, que determinou que 25% da área de intervenção estabelecida pela Unidade de Atuação Urbanística, com aproximadamente 100 hectares, fosse destinado exclusivamente à implementação de espaços públicos e equipamentos para atender a interesses sociais.

Entretanto, segundo relato do especialista colombiano entrevistado, lamentavelmente, apesar do fato de os aspectos sociais de interesse da Administração Pública estarem previstos em dispositivos legais e ainda se configurarem como “prerrogativas inegociáveis” nos Planos Parciais, isso não tem garantido que sejam realizados conforme o estabelecido nestes planos. Ocorre que, em alguns projetos são cumpridas as metas estipuladas, mas, em outras situações, por simples ausência de fiscalização, isso não tem ocorrido dentro dos prazos estipulados nos cronogramas de execução de alguns Planos Parciais que os legitimam.

Um dos aspectos que talvez agrave este problema, seja o fato de que na legislação colombiana, se pode estabelecer que as áreas de cedência à Administração Pública (para instalação de áreas, equipamentos e serviços públicos e oferta de habitações de interesse prioritário e/ou social) que cumpram um papel de função social e de inclusão, sejam executadas fora da área de intervenção e até mesmo sejam efetivadas por meio de pecúnia a um Fundo Municipal que tem várias destinações. Essa prática dificulta tanto a fiscalização quanto a garantia da aplicação dos recursos às destinações de natureza social e protetivas.

---

<sup>103</sup> Plan Parcial de Desarrollo La Felicidad. Disponível em: <<http://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/planes-parciales-de-desarrollo/planes/la-felicidad>>. Acesso em: 23 set. 2019.

A segunda questão foi tratada no âmbito da experiência do entrevistado na cidade de Bogotá. Segundo o especialista, a Administração Municipal anterior à atual tinha muita preocupação com o tema dos processos de gentrificação relacionados, principalmente, aos projetos de renovação urbana. A Lei de Reforma Urbana – Lei n.º 9 (COLÔMBIA, 1989), em seu art. 34º, tem um instrumento denominado “Direito Preferencial Inalienável” que foi idealizado com o propósito específico de combater os processos de gentrificação. O instrumento garante que os proprietários de terrenos afetados pelos Planos Parciais tenham preferência na escolha das unidades imobiliárias resultantes das operações urbanísticas. Desta forma, em teoria, estaria sendo garantido que pessoas que possuem uma parte do território afetado pelo Plano Parcial possam continuar no mesmo lugar.

Em Bogotá, em 2014, foi aprovada uma legislação municipal de “Proteção de Moradores”, Decreto n.º 448 (BOGOTÁ, 2014), com o objetivo de estabelecer uma política de incentivos de “projetos associativos”<sup>104</sup> nos processos de transformação territorial urbana que promovam a proteção dos proprietários e residentes originais, bem como suas vinculações a esses projetos. Este dispositivo legal procura promover o equilíbrio e a equidade territorial, com o propósito de reduzir as causas que geram a exclusão e a segregação socioespacial. Nesta oportunidade foram estabelecidas 4 (quatro) medidas protetivas: [1] Aplicação do direito preferencial para os proprietários originais; [2] Compensações Sociais; [3] Conservação do estrato para os imóveis de substituição; e [4] Subsídio para famílias que vivem de aluguel.

Por meio da [1] **Aplicação do direito preferencial para os proprietários originais**, os proprietários e locatários originais têm o direito de preferência inalienável para adquirir novos imóveis ou imóveis de reposição decorrentes do empreendimento, de acordo com o disposto na Lei n.º 9 (COLOMBIA, 1989) e no art. 119º da Lei N.º 388 (COLOMBIA, 1997).

As [2] **Compensações Sociais** são medidas protetivas que têm a finalidade de incentivar os processos de associação entre proprietários, construtores, incorporadores e investidores quando o proprietário original opta pela “permuta de sua propriedade por uma outra dentro da área de intervenção”. Nesta oportunidade, poderão ser aplicadas distintas medidas. O [2.1] **Aluguel Temporário**: a ser pago para o proprietário e/ou residente durante o período entre a entrega do imóvel

---

<sup>104</sup> ARTÍCULO 3º- PROYECTOS ASOCIATIVOS. Son proyectos asociativos, en los procesos de renovación urbana, y en las operaciones urbanas estratégicas, los que cumplan las siguientes condiciones: 1. Los que aseguran la participación de los propietarios originales con un enfoque de protección de su permanencia en el sector que habitan y donde se desarrollen los proyectos; 2. En los que la vinculación de inversionistas y constructores se realiza con la participación de la administración distrital, con el fin de dar aplicación al principio y las reglas de distribución equitativa de cargas y beneficios y 3. Los que establecen mecanismos para que puedan ejercer el derecho preferencial a recibir la restitución del inmueble aportado con uno o varios inmuebles resultantes del respectivo proyecto.

pelo proprietário e/ou residente à entidade responsável pela gestão do empreendimento até o recebimento do novo imóvel, em valor compatível com as características do imóvel original. E a **[2.2] Mobilização**: que são pagamentos feitos aos proprietários que residam na área de intervenção em duas ocasiões – entrega do imóvel para execução da obra e a outra metade quando o proprietário original regressa à habitação de substituição – para auxiliar com as despesas de mudança, e corresponde a um total máximo 1,5 salários-mínimos mensais legais atualizados.

Por meio da [3] **Conservação do estrato para os imóveis de substituição**, as habitações de substituição recebidas pelos proprietários originais devem manter o estrato socioeconômico que possuíam antes da intervenção, desde que correspondam aos estratos 1, 2 ou 3. Para efeito de aplicação dessa medida, também serão beneficiados, segundo §2º do art. 43º da Lei n.º 9 (COLOMBIA, 1989), os locatários, que serão considerados proprietários quando os donos dos imóveis os tiverem abandonado. A propriedade será considerada abandonada quando o proprietário deixar de cobrar a taxa de locação nos tribunais por 2 (dois) ou mais anos a partir da data de pagamento da última taxa. Desta forma, a mesma estratificação será mantida por 10 (dez) anos após a entrega das unidades habitacionais de reposição a fim de evitar aumentos excessivos no custo dos serviços públicos decorrentes da renovação.

Essa medida se baseia na constatação de que quando se executam Planos Parciais de renovação e/ou conversão urbana, objetiva-se melhorar as condições urbanísticas e construtivas do território afetado pelas intervenções. Essas melhorias acabam resultando num proporcional aumento de cobrança de impostos sobre as propriedades imobiliárias resultantes, o que dificulta, em muitos casos, a permanência dos antigos proprietários.

Na Colômbia, coexistem variadas camadas socioeconômicas classificadas em diferentes “estratos”. Em Bogotá, por exemplo, existem 6 (seis) distintos “estratos socioeconômicos”: [1] baixo-baixo; [2] baixo; [3] médio-baixo; [4] médio; [5] médio-alto; e [6] alto. Entende-se por “estratificação” um processo de classificação dos imóveis residenciais de um município com base nas características da casa e de acordo com o nível socioeconômico, para fins de cobrança de impostos e subsídios.

A “estratificação” tem por finalidades: i) materializar os critérios de solidariedade e redistribuição de renda, no sistema de taxas; ii) servir de base para emissão de fatura de cobrança de serviços públicos (energia, água, saneamento, etc.) que cada residência recebe com base em um único estrato; iii) aplicar a estratificação na arrecadação do imposto unificado sobre a propriedade, a contribuição de valorização e as curadorias urbanas, entre outros; e iv) aplicar subsídios aos setores menos favorecidos da população e coletar a contribuição dos estratos superiores.

Por fim, o [4] **Subsídio para famílias que vivem de aluguel**, é uma medida protetiva que visa garantir que inquilinos (de habitação) da área de intervenção tenham prioridade na atribuição dos subsídios municipais à habitação. No caso das intervenções (de desenvolvimento, renovação, melhoramento de bairro, etc.) que tenham em seu escopo a obrigatoriedade de produção de habitação de interesse prioritário, os moradores da área de intervenção que vivem de aluguel e que sejam enquadrados dentro dos critérios estabelecidos pelo Regulamento de Funcionamento dos Subsídios Distritais serão priorizados para a atribuição do subsídio para a habitação em espécie no mesmo projeto.

Segundo Pinilla (2015), embora o objetivo principal do Decreto n.º 448 (BOGOTÁ, 2014) seja promover condições de permanência e proteção de moradores em áreas de transformação urbana, pouco ou nenhum progresso foi feito na definição das características e condições de funcionamento das regras, procedimentos e critérios necessários para regular o funcionamento das associações de proprietários, já que seu estatuto jurídico e os seus mecanismos de tomada de decisão não foram definidos. Ainda segundo o mesmo autor, um dos principais obstáculos à renovação urbana em Bogotá tem a ver com a excessiva fragmentação das áreas selecionadas para renovação, item não foi resolvido por esta legislação. Sem a existência de regulamentações claras por parte do governo nacional, não há como a cidade avançar nessa direção e preencher as lacunas no que diz respeito à renovação urbana (PINILLA, 2015).

Para tentar contornar esse problema, está sendo desenvolvida em Bogotá uma experiência em uma intervenção urbanística denominada Plano Parcial *Triángulo de Fenicia*<sup>105</sup>, que está em sua primeira fase e ainda não começou a construir os edifícios. Segundo Pinilla (2015), este é o primeiro Plano Parcial em Bogotá a incluir uma “estratégia completa” para o proteção dos moradores em 3 (três) dimensões principais:

[1] a construção de moradias de substituição para os atuais proprietários que desejam permanecer na área da intervenção, baseada num sistema de troca, onde os proprietários afetados receberão, ao final do processo, unidades habitacionais com a mesma área das quais atualmente possuem, sem ter que contribuir com quaisquer recursos adicionais além de sua habitação atual;

[2] um sistema para remunerar os atuais proprietários de propriedades não habitacionais (comerciais, serviços, institucionais, etc.) similar ao anterior, porém aplicando-se um coeficiente entre 0,5 e 0,7 na área original, dependendo do uso atual e localização; e

---

<sup>105</sup> Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo de Fenicia”. Disponível em: <<http://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/planes-parciales-de-renovacion-urbana/planes/plan-parcial-de-renovacion-urbana-triangulo-de-fenicia>>. Acesso em: 23 set. 2019.

[3] um plano de gestão social, cujos beneficiários são todas as pessoas que vivem na área atualmente e planejam realizar projetos em diferentes frentes.

Embora o Plano Parcial *Triângulo de Fenícia* esteja em sua fase inicial de gerenciamento, ele já se tornou uma referência para os processos de renovação urbana em curso na cidade, influenciando de forma decisiva a regulamentação municipal dos mecanismos de proteção aos residentes durante a implantação de projetos de renovação urbana (PINILLA, 2015).

### 5.2.3 Características da Política Urbana Territorial

A Constituição Política da Colômbia – Constituição (COLÔMBIA, 1991, tradução nossa) estabelece no seu primeiro artigo, que:

Colômbia é um Estado social de direito, organizado em forma de República unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais, democrática, participativa e pluralista, fundamentada no respeito à dignidade humana, no trabalho e na solidariedade das pessoas que à integram e na prevalência do interesse geral. (trad. nossa)

Segundo Eberhard e Herrera (2013), a Constituição Federal (COLÔMBIA, 1991) incorporou 2 (dois) princípios de política pública que foram determinantes na posterior formulação da Lei de Ordenamento Territorial – Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) – como: a “função social e ecológica da propriedade”; e “a prevalência do interesse geral sobre o particular”. Ambos os princípios se equiparam ao que as Constituições Federais brasileira e portuguesa determinam como “Função Social da Propriedade”.

Para Eberhard e Herrera (2013), quando foi adotada a Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) foram acrescentados mais 2 (dois) novos princípios: o da “função pública do Planejamento Urbano”; e o da “distribuição equitativa dos encargos e benefícios dos processos de urbanização”. Ambos são especificados por meio de instrumentos de planejamento e gestão do solo, que, aplicados de forma articulada, constituem a base para dotar as administrações municipais colombianas de ferramentas concretas para alcançar os objetivos de ordenamento territorial.

A Constituição Federal (COLÔMBIA, 1991) trata de assuntos correlatos à Política Urbana em vários<sup>106</sup> de seus artigos. O art. 82º estabelece: que é dever do Estado zelar pela proteção e integridade

---

<sup>106</sup> Constituição Federal da Colômbia (COLÔMBIA, 1991). Artigos 82º, 150º, 288º, 297º, 298º, 299º, 305º, 306º, 311º e

do espaço público e por sua destinação ao uso comum; que as entidades públicas têm participação nas “mais-valias resultantes de suas ações urbanísticas”; e que são responsáveis pela regulação da utilização do solo e do espaço aéreo urbano em defesa do interesse comum. O art. 150º assegura ao Congresso fazer as leis que definem a divisão geral do território, fixam as bases e condições para criar, eliminar, modificar ou fundir entidades territoriais e estabelecer suas competências. O art. 288º define que a lei orgânica de ordenamento territorial estabelece a distribuição de competências entre o Estado e as entidades territoriais.

Os artigos 297º e 298º da Constituição Federal (COLÔMBIA, 1991) estabelecem a competência do Congresso Nacional para a criação de novos departamentos que venham a atuar com ordenamento territorial mediante consulta pública e que estes têm autonomia para administração, planejamento e promoção do desenvolvimento econômico-social dentro de seus territórios e podem exercer funções administrativas, de coordenação e de complementariedade da ação municipal, de intermediação entre Estado e municípios e de prestação de serviços.

As regras para a constituição e validade da “Comissão de Ordenamento Territorial”, entidade representativa da população local dentro dos departamentos de planejamento são estabelecidas pelo art. 299º da Constituição Federal (COLÔMBIA, 1991). Já o art. 305º outorga aos Governadores, entre outras atribuições, a de gerir e promover o “desenvolvimento integral” de seu território.

A permissão para a junção de departamentos responsáveis por atividades administrativas e de planejamento, como pessoa jurídica, autonomia e patrimônio próprio, desde que suas ações principais sejam de promoção do desenvolvimento econômico-social do respectivo território, é garantida pelo art. 306º da Constituição Federal (COLÔMBIA, 1991). As responsabilidades municipais de: prestação de serviços públicos; construção de obras que contribuam para o progresso local, ordenamento e o desenvolvimento do seu território, promoção a participação comunitária, bem como o fortalecimento social e cultural de seus habitantes, são estabelecidas pelo art. 311º. O art. 319º autoriza, mediante consultas públicas, que municípios adjacentes de áreas metropolitanas se organizem como entidade administrativa, encarregada de programar e coordenar o desenvolvimento territorial e executar obras de interesse metropolitano, e que possam se transformar em distritos (COLÔMBIA, 1991).

A “função social” é tratada na Constituição Federal (COLÔMBIA, 1991) no art. 58º e estabelece: que as propriedades privadas são garantidas por leis, no entanto, por motivos de “utilidade pública” ou “interesse social”, o interesse privado deverá ceder ao interesse público ou social; que a

propriedade é uma função social que implica obrigações, portanto, é inerente a uma função ecológica; que cabe ao Estado proteger e promover formas associativas e solidárias de propriedade; que por motivos de “utilidade pública” ou “interesse social” definidos por legislação, poderão haver “desapropriações” mediante sentença judicial e prévia indenização; os valores pagos por estas indenizações serão fixados mediante consulta dos interesse da comunidade e do afetado; e, por razões de “equidade”, algumas desapropriações poderão ser feitas sem indenização.

### 5.2.3.1 O princípio da Transparência

Na Colômbia, a **transparência** é um dos 4 (quatro) princípios do regime normativo expressos no art. 100º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997). De acordo com esse artigo, a adoção das normas gerais e complementares de Planejamento Urbano que subsidiarão a emissão das licenças deverão basear-se nos princípios de [1] **concordância**, [2] **neutralidade**, [3] **simplicidade** e [4] **transparência**. Por [1] **concordância**, entende-se que as normas urbanísticas emitidas para uma determinada área devam estar em harmonia com as determinações do Plano de Ordenamento Territorial. A [2] **neutralidade** significa que cada proprietário tem o direito de ter o mesmo tratamento regulatório que qualquer outro, se as características urbanas forem as mesmas. Por [3] **simplicidade**, entende-se que as normas urbanísticas devam ser acessíveis e desenvolvidas de maneira a facilitar sua compreensão, aplicação e controle. A [4] **transparência** significa que o regime regulatório deve ser explícito e completamente público para todas as partes envolvidas no desenvolvimento urbano.

### 5.2.3.2 O princípio da Participação

Na Colômbia, a **participação democrática** é um princípio geral da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997), garantida pelo art. 4º, que estabelece que, no exercício das diferentes atividades que compõem a ação de desenvolvimento urbano, as administrações municipal, distrital e metropolitana devam promover a coordenação entre os interesses sociais, econômicos e urbanos, mediante a participação dos habitantes e de suas organizações. Esta **participação** pode ser desenvolvida mediante alguns instrumentos, como: o “direito de petição”; a realização de “audiências públicas”; o exercício de “ações de conformidade”; a “intervenção” – na formulação, discussão e execução dos planos, processos de concessão, modificação, suspensão ou revogação de licenças urbanísticas.

Já a **participação da comunidade no ordenamento do território** está disciplinada pelo art. 22º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) e estabelece que, no decurso da formulação e coordenação dos Planos de Ordenamento Territorial, deverá ser assegurado que as “organizações civis” (devidamente reconhecidas) de bairros ou aldeias, designem representantes eleitos por mecanismos democráticos, para que acompanhem os processos, transmitam aos demais cidadãos suas considerações, bem como façam proposições sobre os componentes dos planos. Concluído o processo de adoção ou revisão do plano, essas mesmas “organizações civis” têm resguardadas suas participações nos seguintes eventos: em casos excepcionais, propor usos distintos dos estabelecidos previamente para suas zonas e vizinhanças; formular e propor Planos Parciais para ações de desenvolvimento urbano em sua área, de acordo com as previsões e autorizações do componente urbano do plano; bem como exercer ações de supervisão que garantam o cumprimento ou impeçam a violação das normas estabelecidas, mediante procedimentos de acordo com as políticas locais de descentralização.

#### **5.2.4 O Reajuste de Tierras na Colômbia**

Segundo Eberhard e Herrera (2013) o *Reajuste de Tierras* foi introduzido na Colômbia como uma ferramenta para desenvolver concomitantemente os princípios da “distribuição equitativa dos encargos e benefícios”, da “função pública do urbanismo” e da “solidariedade”, num contexto populacional majoritariamente urbano, caracterizado por cidades ampliadas por meio de um processo de crescimento “lote a lote” que não beneficiava a almejada sustentabilidade urbana. Período em que as pressões políticas sobre as propriedades fundiárias determinavam que o *Reajuste de Tierras* deveria ser apenas uma opção para o desenvolvimento dos Planos Parciais e não uma estratégia primordial (EBERHARD; HERRERA, 2013).

##### **5.2.4.1 Contexto de Surgimento**

Segundo García-Bellido (2002), o *Reajuste de Tierras* – e sua variante *Integración Inmobiliaria* – nasce posteriormente à explosão dos processos de expansão e desenvolvimento urbano, suscitada pela industrialização, quando se geraram, de um lado, atuações especulativas consideráveis ao fazer fortunas privadas no mercado com dinheiro público investido em obras a serviço de alguns proprietários fundiários e por complicações burocráticas e conflitos ocasionados por processos de desapropriação disfuncionais. Ainda segundo o mesmo autor, estas dificuldades fizeram surgir a iniciativa política para



se evitar processos de “desapropriações” e canalizar a intervenção direta dos proprietários fundiários afetados em operações urbanísticas, evitando sua alienação do processo, mas forçando-os a investir na urbanização antecipadamente, em virtude de quanto eles poderiam pedir por suas terras quando estiverem convertidas em um lote urbano dotado de nova infraestrutura e de redes secundárias de fornecimento de serviços públicos (GARCÍA-BELLIDO, 2002).

Na Colômbia, o *Reajuste de Tierras* foi introduzido pelos artigos 77º e 78º da Lei de Reforma Urbana – Lei n.º 9 (COLÔMBIA, 1989) e teve seu desenvolvimento dentro do Departamento Nacional de Planejamento com assessoramento de especialistas consultores da JICA<sup>107</sup> e participação de agentes de distintas áreas do conhecimento (economia, mobilidade, planejamento) de vários ministérios, que tiveram formação superior dentro e fora do país. A Lei n.º 9 (COLÔMBIA, 1989), embora não apresentasse os mecanismos necessários para a implementação do *Reajuste de Tierras*, o caracterizava como instrumento de ordenamento territorial a ser utilizado oportunamente.

Para Eberhard e Herrera (2013), o *Reajuste de Tierras* passou a ter os mecanismos necessários para sua implementação na Colômbia pela Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) como uma ferramenta dentro de um sistema multi-escalar de planejamento onde a primeira escala é composta pelos Planos de Ordenamento Territorial (POT) e a segunda pelos Planos Parciais (PP) e Unidades de Atuação Urbanística (UAU), instituídos como ferramentas para operacionalização de intervenções urbanísticas de pequeno, médio e grande portes, que constituem o marco legal que permite a sua implementação.

#### 5.2.4.2 O papel dos agentes<sup>108</sup> no processo

Na Colômbia, os projetos executados pelo *Reajuste de Tierras* e *Integración Inmobiliaria* podem ser propostos: [1] pela Administração Pública municipal; [2] por comunidades; ou [3] indivíduos interessados em seu desenvolvimento. Em Bogotá, capital do Estado colombiano, onde reside e atua o especialista colombiano entrevistado nesta pesquisa, a maioria dos Planos Parciais são propostos e formulados pela iniciativa privada com base em “determinantes inegociáveis”<sup>109</sup> do município,

---

<sup>107</sup> Japan International Cooperation Agency (JICA).

<sup>108</sup> O termo “Agentes” empregado nesta pesquisa se refere à aquele que age, que opera ou atua, é o que pratica a ação. Nesta pesquisa os agentes estão classificados em 2 categorias e 3 grupos: i) Agentes Públicos (Governo e Setor Público); e Agentes Privados (Setor Privado).

<sup>109</sup> Para cada caso, a Administração Pública, vinculará a aprovação do “plano parcial” ao atendimento de interesses dispostos no *Plan de Ordenamiento Territorial* do município, tais como: parâmetros urbanísticos a serem respeitados, execução de obras de mitigação de impacto, implementação de infraestruturas ou equipamento comunitários, construção de habitações de

responsável por suas respectivas aprovações.

Entretanto, independentemente de quem seja o proponente da operação urbanística – seja público ou privado – os proprietários que compõem as Unidades de Atuação Urbanística, bem como eventuais participantes (investidores) previstos pelos Planos Parciais – sejam estas de gestão privada, sejam de gestão mista – terão obrigações a cumprir. Tais obrigações são estabelecidas pelo art. 24º do Decreto n.º 1.507 (COLÔMBIA, 1998), como: i) a promoção e financiamento das despesas inerentes à elaboração do Plano Parcial; ii) o financiamento da urbanização de todos os lotes de acordo com as determinações do Plano Parcial; iii) a realização da distribuição equitativa de encargos e benefícios entre os proprietários afetados; e iv) a cessão obrigatória e gratuita à Administração Pública municipal ou distrital, de áreas destinadas a execução de vias, áreas públicas (recreativas, verdes, etc.), equipamentos coletivos, entre outros, em conformidade com o estabelecido previamente nos respectivos Planos de Ordenamento Territorial e Plano Parcial.

### 5.2.4.3 Legislação Pertinente

Como já mencionado, o *Reajuste de Tierras* surge primeiramente nos artigos 77º e 78º da Lei de Reforma Urbana – Lei n.º 9 (COLÔMBIA, 1989). O art. 77º estabelece que os municípios ou suas entidades descentralizadas possam realizar parcerias com outras entidades públicas ou privadas, por iniciativa de qualquer uma delas, para: desenvolver áreas não previstas no Plano de Ordenamento Territorial, por meio do sistema de *Reajuste de Tierras* “que consiste em abranger vários lotes, em seguida, subdividi-las de maneira mais adequada a fornecer-lhes obras básicas de infraestrutura urbana, como estradas, parques, redes de fornecimento de água e esgoto, eletricidade e telefonia”; realizar projetos de *Integración Inmobiliaria* em zonas, áreas e imóveis classificados como de desenvolvimento, reconstrução e renovação urbanos, com o objetivo de abranger diferentes lotes de distintas propriedades (pública ou privada) para subdividir, desenvolver, construir, reformar e alienar<sup>110</sup>; e que as entidades já mencionadas serão responsáveis pelo avanço de projetos relacionados a estes lotes por meio de acordos de parceria, bem como pela venda e desapropriações que forem necessárias para suas concretizações. O

---

interesse social, etc.

<sup>110</sup> “Alienação Fiduciária é um modelo de garantia de propriedades, móveis ou imóveis, que se baseia na transferência de bens como pagamento de uma dívida, a partir de um acordo firmado entre o credor e o devedor. A alienação fiduciária, também conhecida por alienação em garantia, é uma prática bastante comum no Brasil, principalmente em negociações de automóveis e imóveis, onde o bem é adquirido pelo comprador a partir de um crédito pago em prestações.”. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/alienacao-fiduciaria/>>. Acesso em: 30 set. 2019.

art. 78º da mesma lei complementa esses instrumentos estabelecendo que nas operações urbanísticas realizadas por meio do *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria*, o pagamento da indenização nos processos de desapropriação e das utilidades e participações recebidas pelo proprietário do imóvel afetado seja, preferencialmente, efetuado com os lotes resultantes da subdivisão guarnecidos de infraestrutura básica ou em edifícios construídos dentro do perímetro da respectiva operação; ou, ainda, por títulos ou valores imobiliários emitidos para este fim, resgatáveis com o produto da venda das parcelas ou imóveis resultantes da operação.

Entretanto, foi nos artigos 45º e 46º da Lei de Ordenamento Territorial, Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997), ainda vigente no país, que foram estabelecidas as regras para execução de operações urbanísticas por meio do *Reajuste de Tierras* e da *Integración Inmobiliaria* dentro dos Planos de Ordenamento Territorial dos municípios colombianos. Um ano após a promulgação da Lei de Ordenamento Territorial, entrou em vigor o Decreto n.º 1.507 (COLÔMBIA, 1998) que regulamenta as disposições relativas aos “Planos Parciais” e “Unidades de Ação Urbanística” contidas na Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997).

O art. 45º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) estabelece como regras: que a execução de intervenções urbanísticas mediante *Reajuste de Tierras* e/ou *Integración Inmobiliaria* ocorram sempre que o desenvolvimento da Unidade de Atuação Urbanística requeira uma “nova e/ou melhor configuração da estrutura fundiária” ou quando for necessário garantir uma “equitativa distribuição de encargos e benefícios”; que a execução da Unidade de Atuação Urbanística seja realizada mediante o mecanismo de *Reajuste de Tierras* ou *Integración Inmobiliaria* previstos na Lei n.º 9 (COLÔMBIA, 1989), nos casos de “urbanização”, “expansão”, “renovação” e “reconstrução” do solo urbano; e que uma vez acordadas as bases das Unidade de Atuação Urbanística, se constitua uma “entidade gestora” (segundo conveniência dos interessados), que será responsável pela elaboração do projeto urbanístico correspondente que formará parte do “Plano Parcial”.

O art. 45º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) estabelece também: que após concluídos o Plano Parcial e o projeto de *Reajuste de Tierras* e *Integración Inmobiliaria*, estes sejam preparados e apresentados para aprovação pela autoridade de planejamento correspondente; “que deva ser aprovada por um número plural de participantes, representando pelo menos 51% da superfície comprometida pela Unidade de Atuação Urbanística”; que o projeto de *Reajuste de Tierras* ou de *Integración Inmobiliaria* indique as regras para a avaliação dos lotes e imóveis aportados, considerando a regulamentação urbanística vigente antes da delimitação da Unidade de Atuação Urbanística, bem como os critérios de avaliação das propriedades (lotes ou imóveis) resultantes da operação, embasados nos usos e densidades previstos no Plano Parcial correspondente; e que os reembolsos (restituições) devam ser feitos com lotes

ou imóveis resultantes (proporcionalmente às contribuições aportadas), exceto quando isso não for possível; neste caso, faz previsão de que seja feita a compensação econômica correspondente mediante pecúnia.

Na sequência, o art. 46º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) regulamenta os trâmites do *Reajuste de Tierras* e da *Integración Inmobiliaria* estabelecendo como regras: que após a aprovação dos projetos de *Reajuste de Tierras* ou de *Integración Inmobiliaria*, seja outorgada a respectiva “Escritura Pública” (com a indicação dos participantes da operação urbanística, os lotes e imóveis aportados e o total da Unidade de Atuação Urbanística); que sejam indicadas as áreas das cessões gratuitas feitas ao município (infraestrutura, parques, equipamentos, etc.), bem como as áreas dos novos lotes de acordo com o respectivo projeto de reparcelamento do solo; e que sejam descritos os reembolsos das contribuições em novos lotes, indicando seu valor e a correspondência com o imóvel aportado.

O art. 46º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) estabelece ainda: que a Escritura Pública seja registrada na folha de “Registro de Imóveis” de cada um dos lotes e imóveis aportados, e que estes sejam sub-rogados (com total eficácia real) nos lotes e imóveis restituídos; que os lotes adjudicados sejam afetados pelo cumprimento dos encargos, bem como pelo pagamento das despesas de urbanização correspondentes ao desenvolvimento da Unidade de Ação Urbanística; e finalmente, uma vez recebidas as obras de urbanização correspondentes, que a construção dos lotes adjudicados seja realizada de forma independente por seus proprietários, mediante a obtenção da respectiva licença (alvará) de construção.

#### **5.2.4.4 Etapas de operacionalização**

O primeiro passo para aplicação do *Reajuste de Tierras* ou *Integración Inmobiliaria* nas cidades colombianas é aprovar um Plano Parcial específico para este propósito. Este processo, embora tenha a participação popular, não estabelece condições em número (mínimo) de pessoas para sua aprovação.

As 5 (cinco) etapas características de um Plano Parcial são disciplinadas pelos artigos 12º ao 17º do Decreto n.º 1.507 (COLÔMBIA, 1998) que estabelece que “a adoção de um plano parcial seguirá uma sequência de cinco etapas, em torno das quais se articulam os desenvolvimentos temáticos e os processos do plano conforme segue: **[1] etapa preliminar, [2] diagnóstico, [3] formulação, [4] aprovação, [5] implementação e monitoramento**”.

A **[1] etapa preliminar** inclui um processo de análise prévia das condições de sua elaboração e posterior execução. Como resultado, são estabelecidas as condições de viabilidade e sustentabilidade para a preparação e posterior execução do Plano Parcial proposto.

O [2] **diagnóstico** deve partir da avaliação das políticas e estratégias de gestão dos sistemas estruturantes da cidade que influenciam o desenvolvimento da área do Plano Parcial, suas condições ambientais, infraestrutura, espaço público, uso, forma de ocupação, posse e outras características socioeconômicas das propriedades que a compõem. Como resultado, deve ser elaborada uma estratégia abrangente de desenvolvimento espacial da área de cobertura do Plano Parcial, juntamente com uma análise dos instrumentos necessários para sua execução.

A [3] **formulação** consiste na elaboração da proposta completa do Plano Parcial, que deve conter: i) um conjunto de **informações obrigatórias**; e ii) seguir uma **estrutura**, estabelecidos pelo Decreto n.º 1.507 (COLÔMBIA, 1998).

As **informações obrigatórias** mínimas dos Planos Parciais são:

- A definição precisa dos objetivos e diretrizes urbanas específicas que orientam a intervenção urbana correspondente;
- A definição de políticas e diretrizes, que tem como objetivo definir a vocação do setor objeto do plano para a cidade e/ou região;
- A definição da estratégia territorial, que se traduz em diversas alternativas de Planejamento Urbano;
- A definição da estrutura do sistema de espaço público, que inclui a incorporação dos sistemas estruturantes definidos pelo Plano de Ordenamento Territorial, os sistemas secundários e os locais propostos, enquadrados na estratégia territorial;
- O projeto urbano com a definição da forma de ocupação das edificações e uso específico do solo<sup>111</sup>;
- A estratégia de gestão, na qual é definida a forma ou maneiras pelas quais a intervenção urbana será realizada;
- Os programas e projetos de Planejamento Urbano, que constituem a descrição geral das intervenções a serem executadas, definidas de maneira preliminar e detalhando a quantificação de áreas e custos aproximados;
- O plano de etapas, que incorpora a variável temporária do plano, define os prazos de execução, os prazos para cumprimento das obrigações de cessão, distribuição e urbanização, a estimativa do

---

<sup>111</sup> No caso dos projetos urbanos que orientarão operações de *Reajuste de Tierras* deve-se representar (graficamente) e apresentar (áreas e valores) a configuração fundiária atual dos lotes, edificações e áreas públicas que compõem a *Área de Atuação Urbanística*, bem como a proposta de transformação desta (nova reconfiguração fundiária). Nos projetos urbanos de *Integración Inmobiliaria*, além dos mencionados no anterior, deverão ser especificados quais edificações deverão ser alvo de ações de conservação e preservação, bem como as devidas justificativas.

tempo de execução, entre outros;

- A simulação urbanístico-financeira, técnica pela qual, na fase de formulação do Plano Parcial, os cenários de ocupação do solo são modelados e balanceados do ponto de vista do desenvolvimento urbano de imóveis, por um lado, e dos custos e a rentabilidade da intervenção, por outro lado, para definir desta maneira o esquema de ocupação do território, o esquema financeiro e os sistemas de gestão a serem utilizados, de maneira a viabilizar o plano;
- O projeto de delimitação planejada das Unidades de Atuação Urbanística, bem como as normas urbanas específicas para a área específica objeto da operação urbana objeto do Plano Parcial.

Por sua vez, os Planos Parciais devem ser amparados, minimamente, pela seguinte **estrutura**:

- Documento técnico de suporte, que conterà pelo menos: relatório de justificação; suas condições de partida e critérios de projeto, explicando as condições avaliadas na fase de diagnóstico; a relevância, procedência, as determinações e as estratégias territoriais que respondem ao problema proposto;
- Os objetivos e critérios da abordagem proposta;
- A apresentação da solução adotada: estratégia territorial; estratégia de integração com os sistemas de espaço público, áreas verdes, transporte de massa; desenho urbano proposto (forma de ocupação e usos específicos do solo); apresentação da estratégia de gestão proposta, dos sistemas e instrumentos de gestão escolhidos a serem aplicados, bem como da estratégia financeira e institucional;
- A quantificação das características físicas e financeiras da intervenção;
- O mapeamento em escala 1: 2.000, para cada um dos tópicos definidos nas fases de diagnóstico e formulação;
- O projeto de decreto que adota o Plano Parcial com suas normas urbanas;
- O projeto para a definição de Unidades de Atuação Urbanística (quando necessário);
- O projeto de *Integración Inmobiliaria* ou *Reajuste de Tierras*, quando necessário.

Após a formulação do projeto e sua apresentação às autoridades municipais (ou distritais), comunidades ou indivíduos envolvidos, a autoridade de Planejamento deve emitir um parecer sobre sua viabilidade e submetê-lo à entidade ambiental competente para sua **[4] aprovação** respeitando a seguinte tramitação:

- A entidade ambiental terá 8 (oito) dias para aprovar ou reprová-lo o Plano Parcial proposto;

- Na sequência o Plano Parcial será submetido ao Conselho Consultivo da Administração, que deve apresentar seu parecer e fazer suas recomendações no prazo de 30 (trinta) dias úteis após a sua apresentação;
- Durante o período de revisão, haverá um processo de informação pública durante o qual os proprietários e vizinhos serão convocados para expressar suas recomendações e observações;
- Após estas fases de tramitação, o prefeito municipal ou distrital adotará o Plano Parcial por decreto.

A etapa **[5] implementação e monitoramento** se inicia após a aprovação ou adoção do Plano Parcial e inclui as ações necessárias para realizar seus objetivos, como: as decisões administrativas destinadas a gerar as condições para a participação de entidades públicas, privadas e proprietários na sua execução; a adequação financeira que possibilite o financiamento e a execução da intervenção urbanística proposta; a promoção e divulgação pública com o propósito de garantir as condições de mercado que lhes permitam atingir os objetivos da intervenção urbana proposta; a institucionalização, que visa gerar as condições de coordenação, funcionalidade, eficiência e efetividade no âmbito de entidades públicas e privadas relacionadas à sua execução; e a legalização e conformação das Unidades de Atuação Urbanística que foram definidas pelo Plano Parcial correspondente.

Nesta pesquisa já foi tratada a definição das Unidades de Atuação Urbanística (UAU) – estabelecida pelos art. 39º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) e reforçada pelo art. 18º do Decreto n.º 1.507 (COLÔMBIA, 1998) – que têm como base os critérios e parâmetros estabelecidos no Plano de Ordenamento Territorial e no Plano Parcial que as materializam. Contudo é importante compreender as condições de conformação e composição desse instrumento.

Os artigos 20º ao 26º do Decreto n.º 1.507 (COLÔMBIA, 1998) estabelecem as regras a serem seguidas para a conformação das Unidades de Atuação Urbanística (UAU), bem como a necessidade de distribuição equitativa de encargos e benefícios que as justificam. São elas: a UAU deve reunir área suficiente para um desenvolvimento coerente com os propósitos estabelecidos (para ela) no Plano de Ordenamento Territorial e no Plano Parcial correspondente; a UAU deve ter um projeto urbano (uma solução urbanística, paisagística e arquitetônica) de acordo com os critérios e parâmetros que a enquadram; a UAU deve ser apoiada por estudos de viabilidade técnico-jurídica, financeira, econômica e social que suportem sua viabilidade e conveniência do ponto de vista público e privado; a UAU deve ter apoio institucional adequado, seja público ou privado, para garantir sua execução; a delimitação proposta para uma UAU deve incorporar as áreas privadas que possam ser objeto de urbanização e/ou construção às dos sistemas estruturantes (espaços públicos, equipamentos coletivos, áreas verdes) em conformidade com as prerrogativas estabelecidas consecutivamente pelos Planos de Ordenamento

Territorial e Plano Parcial correspondentes; toda UAU deverá contemplar a distribuição equitativa de encargos e benefícios entre os proprietários privados afetados pela operação urbanística que estiverem inclusos; os encargos correspondentes ao desenvolvimento urbano que serão distribuídos entre os proprietários de imóveis de cada UAU incluirão, entre outros componentes, as transferências de realização de obras públicas correspondentes às redes secundária e domiciliar de serviços públicos domiciliares, bem como para parques, áreas verdes, estradas para pedestres e veículos e para o fornecimento de instalações comunitárias.

A entrevista com o especialista colombiano auxiliou na compreensão de como funcionam os processos de desapropriação que eventualmente são necessários para a execução dos Planos Parciais de *Reajuste de Tierras*. Segundo o entrevistado, os Planos Parciais de *Reajuste de Tierras* nem sempre encontram aceitação pacífica por todos os proprietários que serão afetados pela operação urbanística proposta. Nestes casos, iniciam-se processos de “atuação urbanística”, que poderão resultar, em última instância, em “desapropriação compulsória”. Entretanto, cabe aqui o destaque de que, isso só irá ocorrer após tentativas fracassadas de negociação com os proprietários, e em função de o município ter o dever legal de executar o Plano Parcial conforme foi aprovado. Atualmente, em Bogotá, estão sendo executados aproximadamente 50 (cinquenta) Planos Parciais de renovação e desenvolvimento urbano. Destes, segundo o especialista colombiano entrevistado, foi necessário utilizar o processo de “atuação urbanística” para fins de “desapropriação compulsória” em apenas 3 (três) casos. Isso equivale a menos de 1% (um por cento) dos proprietários afetados em todas as operações.

Uma análise preliminar desse percentual permite afirmar que, na capital colombiana, os proprietários afetados pelas intervenções urbanísticas em curso operacionalizadas por Planos Parciais, como nos casos das operações de *Reajuste de Tierras* e *Integración Inmobiliaria*, aparentemente, têm preferido substituir os complexos, dispendiosos, conflituosos, demorados e autoritários processos de desapropriação pela adesão voluntária aos objetivos dos planos propostos.

### **5.2.5 Intervenções Urbanísticas**

Para Eberhad e Herrera (2013), entre os mecanismos definidos pela Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997) para a “distribuição equitativa de encargos e benefícios”, e para a “gestão associada”, tanto em “Planos Parciais” como em “Unidades de Atuação Urbanística”, estão o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria*. Ainda segundo as mesmas autoras, no ordenamento territorial colombiano, o *Reajuste de Tierras* é útil nos seguintes cenários: em grandes porções de terra que não foram



urbanizadas, mas que sua vocação é urbana (nesse caso, o *Reajuste de Tierras* busca assegurar que todas as propriedades participem equitativamente no processo de urbanização); em áreas de renovação urbana ou em áreas que se pretenda adensar (onde alterando a utilização ou geração de densidades mais elevadas, é necessário reconstruir infraestruturas públicas).

Na Colômbia, o *Reajuste de Tierras* é operacionalizado exclusivamente por Plano Parcial. Inicialmente, os Planos Parciais foram entendidos como uma ferramenta para atuar em distintas frentes de forma isolada. Nesse período produziam-se Planos Parciais de espaços públicos, de infraestruturas, de equipamentos públicos, de mobilidade, de renovação urbana, etc. Atualmente, os Planos Parciais são mais complexos e mais abrangentes. São desenvolvidos com o propósito de melhoria integral, “atuações urbanas integrais”<sup>112</sup>, dos espaços urbanos submetidos à sua execução. Procuram englobar em suas operações os propósitos: de criar novas infraestruturas; ofertar mais áreas públicas; fomentar a habitação de interesse social; alterar a morfologia urbana; e repartir encargos e benefícios da transformação urbana.

Os Planos Parciais podem ser implementados para atingir objetivos em duas áreas distintas:

[1] nas áreas de **Conservação** (melhoria integral, renovação urbana e reconstrução);

[2] nas áreas de **Desenvolvimento** (expansão urbana, melhoria do espaço público).

Para analisar os propósitos de utilização do *Reajuste de Tierras* e *Integración Inmobiliária* na Colômbia, foram escolhidos 4 (quatro) Planos Parciais em distintas cidades conforme segue:

- I. **Plano Parcial *Estación Central*** (BOGOTÁ, 2019) – ver Quadro 30;
- II. **Plano Parcial *Gran Manzana Simesa*** (MEDELLÍN, 2006) – ver Quadro 31;
- III. **Plano Parcial *La Mina*** (ENVIGADO, 2014) – ver Quadro 32;
- IV. **Plano Parcial *El Royo y El Piloto*** (SANTIAGO DE CALI, 2013) – ver Quadro 33.

Os endereços de *links* de acesso ao conteúdo integral desses arquivos encontram-se disponibilizados no ANEXO 2 – Dados da COLÔMBIA (p.457), bem como nas Referências Bibliográficas.

---

<sup>112</sup> Segundo art.104º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997, tradução nossa). As “atuações urbanas integrais”, são aquelas que atendem às seguintes características: i) ser contemplada no POT ou nos PP devidamente aprovados; ii) ser capaz de garantir um impacto estrutural sobre as políticas e estratégias de Planejamento Urbano, na qualidade de vida e na organização espacial da cidade, devidamente avaliados e respaldados por meio dos correspondentes estudos técnicos; iii) obrigatoriamente integre um componente de gestão territorial urbana e no mínimo dois outros componentes de ação setorial do município ou distrito, sobre a estrutura espacial da cidade; e iv) considere mecanismos para a atuação conjunta e combinada entre os setores públicos e privados. Disponível em: <[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=339](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=339)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

A seleção dessas operações como objeto de investigação se deu após a verificação de que as 4 (quatro) cidades – Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali – tinham a previsão de utilização dos instrumentos de gestão territorial *Reajuste de Tierras* ou *Integración Inmobiliaria* em seus respectivos Planos de Ordenamento Territorial (POT), equivalentes aos Planos Diretores no Brasil.

A análise desses 4 (quatro) Planos Parciais nas cidades colombianas de Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali (ver Quadro 29), em comparação com as outras 4 (quatro) desenvolvidas nas cidades portuguesas de Vila Nova de Gaia e Cascais, nos permitiu identificar:

- que os “objetivos” das intervenções urbanísticas colombianas são mais diversificados que os das portuguesas e são acompanhadas de ações de proteção ambiental, bem como de preservação e/ou conservação de parte do patrimônio material (edificado), o que justifica o “Sistema de Execução” utilizado nos 4 (quatro) Planos Parciais analisados ser a *Integración Inmobiliaria*;
- que na Colômbia, as operações urbanísticas de reconfiguração da estrutura fundiária, são desenvolvidas em contextos urbanísticos variados (área central, antiga área industrial, franja urbano-rural);
- que as escalas das intervenções urbanísticas – expressas no campo “Área da Unidade de Execução” – realizadas na Colômbia, têm uma abrangência territorial substancialmente<sup>113</sup> maior do que aquelas analisadas, nesta pesquisa, no contexto de Portugal, o que pode ser constatado nos 4 projetos aqui apresentados (ver Quadro 29).
- que as intervenções urbanísticas propostas pelos projetos analisados em Portugal e Colômbia, demandam reconfiguração da estrutura fundiária, o que justifica utilizarem o instrumento urbanístico aqui pesquisado;
- que o número de lotes afetados nas intervenções urbanísticas na Colômbia são maiores que em Portugal e compreendem, inclusive, áreas públicas adjacentes dentro do perímetro das intervenções;
- que os “Percentuais de áreas Cedidas” aos municípios, previstos pelas intervenções urbanísticas em Portugal, são quantitativamente superiores aos colombianos. Entretanto, na Colômbia, estas cessões também podem ser feitas fora da área de intervenção ou até mesmo em pecúnia (que poderão ser aplicadas em outras intervenções de interesse da Administração Pública municipal);
- que as “Finalidades das Áreas Cedidas” à Administração Pública decorrentes da execução das intervenções urbanísticas na Colômbia resultam em maior retorno à população local do que as

---

<sup>113</sup> Diferença que pode ser constatada comparando as 2 maiores intervenções analisadas nesta pesquisa em Portugal (Entrada Nascente de Cascais - 50.226,00 m<sup>2</sup>) e Colômbia (*Plan Parcial Gran Manzana Simesa* em Medellín - 306.215,86 m<sup>2</sup>).

executadas em Portugal, em virtude da magnitude destas, bem como do variado rol de destinação que se propõe (concertação e ampliação de traçado viário para funcionamento de modal de grande capacidade; conexão com os subsistemas de vias públicas, de parques lineares, de prestação de serviços públicos e de equipamentos públicos; construção de vias; proteção de áreas ambientais; oferta de zonas verdes, etc.);

- que o rol de “Funções Urbanas Admissíveis” nas intervenções colombianas supera quantitativamente o previsto pelas portuguesas, entretanto, isso pode ser justificado pelo fato de a abrangência (áreas públicas e privadas) e a escala das áreas de intervenção (Área da Unidade de Execução) colombianas serem muito superiores.

**Quadro 29 – Quadro comparativo dos PP de *Integración Inmobiliaria* na Colômbia**

Cidade	Bogotá	Medellín	Envigado	Santiago de Cali
PP de <i>Integración Inmobiliaria</i>	Plano Parcial <i>Estación Central</i>	Plano Parcial <i>Gran Manzana Simesa</i>	Plano Parcial <i>La Mina</i>	Plano Parcial <i>El Royo y El Piloto</i>
Objetivos (principais)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. articular o transporte de massa com os processos de adensamento habitacional e mistura de usos;</li> <li>2. ofertar espaços públicos que estruturam o espaço urbano garantindo áreas para a integração modal;</li> <li>3. oferta de moradia para atrair novos habitantes para o centro;</li> <li>4. integrar bens de interesse cultural destacando seu valor patrimonial.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. reconstruir parte do corredor metropolitano de serviços integrando o território aos sistemas estruturantes naturais e construídos;</li> <li>2. servir como suporte para o surgimento de múltiplos usos;</li> <li>3. gerar as condições de sustentabilidade ambiental que permitam a permanência dos usos industriais existentes, e a coexistência destes com os novos usos gerados pelo redensolvimento;</li> <li>4. otimizar a mobilidade veicular metropolitana e transporte de massa.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. estabelecer um modelo de urbanização articulando áreas de manejo especial, os empreendimentos urbanos preexistentes e os novos na área de intervenção;</li> <li>2. criar um sistema de espacialidades públicas e privadas que garanta a transição entre a terra rural suburbana e a proteção da área urbana consolidada;</li> <li>3. articular o desenho urbano de espaços públicos e zonas livres privadas ao elemento do sistema de estruturação natural local.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. desenvolver o melhoramento das condições de habitabilidade da população da área;</li> <li>2. promover o melhoramento das condições de uso e desfrute social do espaço público;</li> <li>3. promover e reativação econômica de áreas obsoletas por meio de ações imobiliárias, variedade de usos do solo, adensamento e qualidade físico-ambiental;</li> <li>4. promover programas de habitação de interesse social</li> <li>5. melhorar a mobilidade intraurbana dos bairros.</li> </ol>
Localização	Área central	Antiga área industrial	Franja Urbano-Rural	Bairro
Área da Unidade de Execução	107.038,61 m <sup>2</sup>	306.215,86 m <sup>2</sup>	66.978,00 m <sup>2</sup>	235.035,96 m <sup>2</sup>

<b>Propriedades Afetadas</b>	10 quadras incluídas suas vias adjacentes	22 lotes particulares incluídas suas vias adjacentes	17 lotes particulares incluídas suas vias adjacentes	21 quadras incluídas suas vias adjacentes
<b>Forma de Execução</b>	Plano Parcial 5 UAU	Plano Parcial 37 UAU	Plano Parcial	Plano Parcial
<b>Sistema de Execução</b>	<i>Integración Inmobiliaria</i>	<i>Integración Inmobiliaria</i>	<i>Integración Inmobiliaria</i>	<i>Integración Inmobiliaria</i>
<b>Agentes Envolvidos</b>	Proposto por interesse da Administração Pública Municipal em sistema de cooperação entre partícipes	A Administração Pública local convenceu os proprietários afetados (indústrias) a desenvolverem o plano por iniciativa privada	Proposto por interesse da Administração Pública Municipal em sistema de cooperação entre partícipes	Proposto por interesse da Administração Pública Municipal em sistema de cooperação entre partícipes
<b>Área cedida ao município</b>	2.225,86 m <sup>2</sup>	36.040,00 m <sup>2</sup>	66.978,00 m <sup>2</sup>	14.680,76 m <sup>2</sup>
<b>Percentual da área da intervenção cedida</b>	2,07 %	* 11,76 %	** 15,70 %	6,24 %
<b>Finalidades das áreas cedidas</b>	Concertação (ampliação) de traçado viário para funcionamento de modal de grande capacidade	Conexão com os subsistemas de vias públicas, de parques lineares, de prestação de serviços públicos e de equipamentos públicos	*** Construção de vias, proteção de áreas ambientais, oferta de zonas verdes	Espaço público, zonas verdes, construção de vias, equipamentos públicos educacionais, culturais e de saúde
<b>Funções urbanas admissíveis</b>	Habitação, Serviços, Comércio, Educacional, Bem-Estar Social, Cultural, Saúde, e Serviços da Administração Pública	Habitação, Serviços, Comércio, Indústrias não Poluentes, Equipamentos	Residenciais e agrícolas	Habitação, Serviços, Comércio, Educacional, Bem-Estar Social, Cultural, Saúde, e Serviços da Administração Pública

\* Fora da área da intervenção.

\*\* 10.516,00 m<sup>2</sup> sendo: 4.136,70 m<sup>2</sup> - dentro da área de intervenção e 6.379,00 m<sup>2</sup> - fora desta.

\*\*\* O “Plano Parcial” propõe que parte da cessão obrigatória, seja efetuada com pagamento em dinheiro, para utilização fora da área de planificação para construção de vias, proteção de áreas ambientais, oferta de zonas verdes integradas ao sistema de áreas verdes do município.

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pelas Câmaras Municipais de Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali.

### 5.2.5.1 O Reajuste de Tierras e a Integración Inmobiliaria na cidade de Bogotá

O Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá, *Proyecto de Acuerdo POT* (BOGOTÁ, 2019),

define, em seu art. 269º, os “instrumentos de gestão” como sendo aqueles que complementam e permitem a operacionalização do Plano Parcial e dos instrumentos de planejamento, com os propósitos de: viabilizar o desenvolvimento de projetos e programas; prover o solo para atender a demanda habitacional; e gerar os equipamentos e infraestruturas necessárias para suportar o crescimento urbano. Os instrumentos de gestão servem geralmente para articular o Plano de Ordenamento Territorial e seus instrumentos de planejamento regulamentados com os instrumentos e mecanismos de financiamento. O art. 269º também define que os “instrumentos de gestão territorial” como o *Reajuste de Tierras* ou *Integración Inmobiliaria* são utilizados para: garantir a “equitativa distribuição de encargos e benefícios” derivados do ordenamento territorial; “intervir na morfologia urbana e na estrutura fundiária” gerando formas associativas entre os proprietários; e “facilitar a aquisição de lotes e imóveis” para o desenvolvimento de ações e atuações urbanísticas (BOGOTÁ, 2019).

Os artigos 274º e 275º do POT (BOGOTÁ, 2019) definem respectivamente o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria*. O *Reajuste de Tierras* como sendo o instrumento, por meio do qual se intervém na “estrutura fundiária não desenvolvida”, em “solo de expansão urbana” ou em “solos sujeitos à adoção prévia de um Plano Parcial”, mediante a “unificação e consecutiva subdivisão de lotes” para atender as necessidades da cidade, gerando uma “nova configuração na estrutura fundiária na área de intervenção”, facilitando a implementação de obras de infraestrutura urbana, propiciando uma gestão associada entre os proprietários e garantindo uma equitativa distribuição de encargos e benefícios. E a *Integración Inmobiliaria* como sendo o instrumento, por meio do qual, se ajusta a estruturação fundiária dos imóveis que são afetados por “tratamento de renovação”, sujeitos à adoção prévia de um Plano Parcial para garantir a equitativa distribuição de encargos e benefícios oriundos das operações urbanísticas de urbanização e construção destes.

Como se pode observar, o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* são instrumentos utilizados com os mesmos propósitos que, entretanto, são distintos. A diferença entre o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* está relacionada à construção das edificações. No *Reajuste de Tierras*, todas as edificações previstas pelo Plano Parcial devem ser desenvolvidas de forma conjunta, enquanto, na *Integración Inmobiliaria*, objetiva-se a conservação de parte dos imóveis que se localizam na Área de Atuação Urbanística, por meio de estratégias de restauração, recuperação e reciclagem (GONZÁLEZ; ACOSTA; QUINTERO, 2019).

A seguir, será apresentado resumidamente (Ver Quadro 30) o *Plan Parcial Estación Central*, uma intervenção urbanística operacionalizada em Bogotá pelo instrumento de gestão territorial *Integración Inmobiliaria* que objetiva: articular o transporte de massa com os processos de adensamento habitacional e mistura de usos (serviços, comércio, equipamentos, espaços públicos);

ofertar espaços públicos que estruturam o espaço urbano garantindo áreas para a integração modal (Metro-Transmilenio); promover melhores condições de acessibilidade; propor uma oferta de moradia para atrair novos habitantes para o centro, aproveitando a localização e fortalecendo os sistemas de transporte; integrar os bens de interesse cultural destacando seu valor patrimonial, garantindo a preservação, e gerando condições para sua sustentabilidade através de usos compatíveis; incentivar o uso do transporte público de massa, bem como os modos de transporte alternativos e sustentáveis.

A intervenção urbanística operacionalizada pela *Integración Inmobiliaria* prevista para ter sua primeira fase concluída em meados de 2024 pelo *Plan Parcial Estación Central*, promete trazer muitos benefícios não só para a mobilidade, mas para a vida dos cidadãos de Bogotá. Será uma megaestrutura (ver Figura 44) de uso múltiplo (residencial, comercial, serviços e transporte) com 3 linhas tronco do *Metro-Transmilenio* conectadas a ela.

Após sua conclusão, estima-se que os 70 mil usuários do *Metro-Transmilenio* que seriam transportados diariamente por esta área teriam acesso a áreas de guarda de bicicletas e estacionamento de veículos de passeio dispostos em 6 pavimentos em subsolo. Além disso, os usuários do aeroporto *El Dorado* chegariam em 30 minutos até o complexo. Atualmente, a área onde será instalada a *Estación Central* é considerada pelos cidadãos como um local inseguro e insalubre em virtude do excesso de acumulação de lixo existente.

Portanto, após a conclusão das obras das 3 torres com 49, 43 e 35 pavimentos, respectivamente, deverá ocorrer uma considerável mudança na paisagem, além do aumento das atividades e o fluxo de pessoas que se apropriariam deste setor da cidade, levando a este a movimentação que tem sido evitada em virtude de suas atuais características. As 3 torres hospedarão diversos tipos de atividades que estarão acessíveis aos usuários do *Metro-Transmilenio*.

Estão previstos na intervenção: um amplo espaço público com uma praça chamada *Plaza de la Paz* (18.134 m<sup>2</sup>); 1 hotel (6.835 m<sup>2</sup>); 3 torres de 10, 11 e 14 pavimentos de empreendimentos imobiliários para implementação de “Moradias de Interesse Prioritário” e “Moradias de Interesse Social” (57.947 m<sup>2</sup>).

Em 27 de novembro de 2019, a prefeitura da cidade de Bogotá assinou o contrato de concessão com o consórcio *APCA Transmimetro*, formado pela *China Harbour Engineering Company Limited* e pela *XiAn Rail Transportation Group Company Limited*, que venceu a licitação para construir e operar a primeira linha de metrô da capital colombiana. A previsão do início das obras para a construção da Primeira Linha do Metrô de Bogotá (PLMB), 100% elevado, elétrico e automatizado, seria 2020. Se atendidas as especificações técnicas contratuais para construção, fornecimento, operação e manutenção,

o metrô deverá operar com padrões ambientais mais adequados.

**Figura 44 – Imagem atualizada da proposta de ocupação da *Estación Central*.**



---

Fonte: ERU-Bogotá - <https://br.pinterest.com/pin/355221489336926073/>

O PMBL terá 23,9 km de extensão, cruzará a cidade no sentido oeste-norte, terá capacidade para transportar 140 mil passageiros/hora e 1 milhão/dia. Este passo é fundamental para o desenvolvimento do Plano Parcial *Estación Central*, pois um de seus objetivos principais é que esta estação integre diversos modais.

Na concessão, que tem 25 anos de prazo, estão previstas obras de viadutos, 16 estações (das quais 10 estarão conectadas ao BRT Transmilenio), 28 áreas de acesso, um pátio de oficina (com 32 hectares) e um centro de controle operacional.

As obras de mitigação (complementares) incluem 19 km de ciclovias, 1,4 milhão de m<sup>2</sup> de espaços públicos e 22,2 km de reconfiguração completa dos corredores viários por onde o metrô passará. Ademais, o consórcio será responsável pelo fornecimento, instalação, testes, comissionamento e manutenção de 30 trens, além de equipamentos e sistemas metroferroviários para a operação do sistema.

**Quadro 30 – BOGOTÁ: *Plan Parcial Estación Central*, 2019**



Figura 45 – Bogotá/Estación Central – Delimitação do Perímetro da Reabilitação Urbana



Figura 46 – Bogotá/Estación Central – Delimitação das Unidades de Atuação Urbanística



Figura 47 – Bogotá/Estación Central – Vista de topo da proposta (simulação computacional)



Figura 48 – Bogotá/Estación Central – Vista aérea da proposta (simulação computacional)





Figura 49 – Bogotá/Estación Central – Perímetro de Intervenção do Plano Parcial

Localização	Área central de Bogotá.
Área da Unidade de Execução	107.038,61 m <sup>2</sup>
Propriedades Afetadas	10 quadras incluídas suas vias adjacentes
Forma de Execução	Plano Parcial
	5 (cinco) UAU ou “unidades de gestão”
Sistema de Execução	<i>Integración Inmobiliaria</i>
Agentes Envolvidos	Proposto por interesse da Administração Pública Municipal em sistema de cooperação entre partícipes
Área cedida ao município	2.225,86 m <sup>2</sup> (2,07 % da área de intervenção)
Finalidades das áreas cedidas	Concertação (ampliação) de traçado viário para funcionamento de modal de grande capacidade
Funções urbanas admissíveis	Habitação, Serviços (empresariais e autônomas), Comércio (vicinal, zonal e urbano), Educacional, Bem-Estar Social, Cultural, Saúde, e Serviços da Administração Pública

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Bogotá e Google Earth

**Figura 50 – Imagem Ilustrativa do Metrô elevado em Bogotá.**



---

Fonte: Mobilize – Mobilidade Urbana Sustentável

Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/11879/bogota-assina-contrato-para-construcao-da-primeira-linha-de-metro.html> Acesso em: 08 nov. 2020

### **5.2.5.2 O Reajuste de Terras e a Integración Inmobiliaria na cidade de Medellín**

O Plano de Ordenamento Territorial de Medellín, *Acuerdo n.º 48 (MEDELLÍN, 2014)*, define simultaneamente, no art. 496º, o *Reajuste de Terras* e a *Integración Inmobiliaria* como sendo instrumentos de intervenção territorial que poderão ser utilizados em “Unidades de Atuação Urbanística” e “gestão territorial”, sempre que estas requeiram uma “nova e melhor definição e configuração da estrutura fundiária” ou quando se pretenda “garantir uma equitativa distribuição de encargos e benefícios”, nos termos dos artigos 45º a 47º da Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997) e dos artigos 18º a 23º do Decreto Nacional n.º 2.181 (COLÔMBIA, 2006).

Segundo o art. 497º do POT (MEDELLÍN, 2014), existem 2 (duas) modalidades com distintos procedimentos para a utilização do *Reajuste de Terras* e da *Integración Inmobiliaria* no Município.

A primeira refere-se àquelas operações urbanísticas que foram aprovadas em conjunto com Plano Parcial, nesta modalidade, estas poderão ser adotadas ou modificadas pelos proprietários, uma vez estabelecidas as bases da gestão associada à Área de Atuação Urbanística e/ou no momento da conformação da entidade gestora da operação urbanística.

A segunda modalidade refere-se àquelas operações urbanísticas que foram propostas posteriormente à aprovação do Plano Parcial. Neste caso, deve-se cumprir o art. 45º da Lei n.º 388 (COLOMBIA, 1997), que estabelece que o projeto de *Reajuste de Terras* ou de *Integración Inmobiliaria* deverá ser submetido à aprovação do Departamento de Planejamento Administrativo, previamente aprovado por pelo menos 51% dos proprietários afetados pela Unidade de Atuação Urbanística.

Nesse contexto é importante compreender como se procede com os 49% dos proprietários afetados (restantes) que não concordaram com a intervenção urbanística proposta pelo Plano Parcial, embora tenha sido aprovada pelo Departamento de Planejamento Administrativo. Neste caso, está prevista a utilização de 2 dispositivos de aquisição de imóveis: a “alienação voluntária” e a “desapropriação”.

O art. 498º do POT (MEDELLÍN, 2014) estabelece que ambos poderão ser executados pela Administração Municipal, por entidades descentralizadas e por “Operadores Urbanos Públicos”. A estes últimos, o mesmo artigo estabelece que, em seus atos de criação, os Operadores Urbanos Públicos, desde que constituídos como um “Fundo Imobiliário”, terão plenos poderes para avançar no processo



de “alienação voluntária” e realizar “desapropriações” em favor de terceiros, em conformidade com os dispositivos legais nacionais. Entretanto, a “desapropriação” em favor de terceiros somente poderá ser antecipada no âmbito das Unidades de Atuação Urbanística nos termos da Lei n.º 388 (COLOMBIA, 1997).

A seguir, será apresentado resumidamente (Ver Quadro 31) o *Plan Parcial Gran Manzana Simesa*, uma intervenção urbanística operacionalizada em Medellín, pelo instrumento de gestão territorial *Integración Inmobiliária*.

#### Quadro 31 – MEDELLÍN: *Plan Parcial Gran Manzana Simesa*, 2006



Figura 51 – Medellín/Simesa – Estrutura Urbana Existente

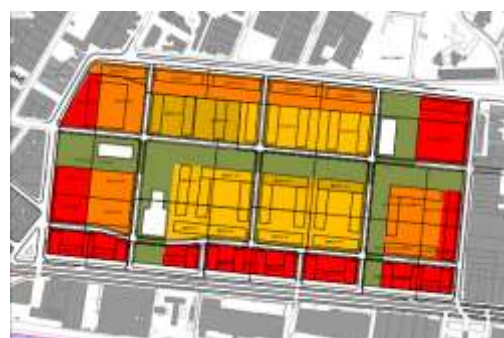


Figura 52 – Medellín/Simesa – Estrutura Urbana Proposta



Figura 53 – Medellín/Simesa – Perímetro de Intervenção do Plano Parcial

Localização

Av. Caracas. Antiga área industrial

Área da Unidade de Execução	306.215,86 m <sup>2</sup>
Propriedades Afetadas	22 propriedades privadas e vias adjacentes
Forma de Execução	Plano Parcial
Sistema de Execução	<i>Integración Inmobiliaria</i> São 37 unidades de gestão – divididas em 5 blocos – executadas como projetos de Unidade de Atuação Urbanística
Agentes Envolvidos	A Administração Pública local convenceu os proprietários afetados (indústrias) a desenvolverem o plano por iniciativa privada
Área cedida ao município	36.040,00 m <sup>2</sup> (11, 76% da área de intervenção) Fora da área prevista para a <i>Integración Inmobiliaria</i>
Finalidades das áreas cedidas	Conexão com os subsistemas de vias públicas, de parques lineares, de prestação de serviços públicos e de equipamentos públicos
Funções urbanas admissíveis	Habituação, Serviços, Comércio, Indústrias não Poluentes, Equipamentos

---

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Medellín e Google Earth

O *Plano Parcial Gran Manzana Simesa* objetiva: reconstruir parte do corredor metropolitano de serviços de forma a promover a integração desse território aos sistemas estruturantes naturais e construídos; servir como suporte para o surgimento de múltiplos usos; gerar as condições de sustentabilidade ambiental que permitam a permanência dos usos industriais existentes, e a coexistência destes com os novos usos gerados pelo redesenvolvimento; otimizar a mobilidade veicular metropolitana e transporte de massa; construir as instâncias de participação social, consulta e corresponsabilidade que possibilitem a reconstrução ao longo do tempo dos objetivos, políticas e estratégias do modelo de ocupação proposto; e criar várias opções para o uso da estrutura urbana da área condizentes com as demandas de mercado existentes no momento de cada estágio de reconstrução, contemplando um regime de inter-relações que auto-regula e condiciona a intensidade dos usos.

Como a transformação proposta visa combinar usos industriais pesados com projetos habitacionais, uma proposta arriscada, sob muitos pontos de vista, entre eles o ambiental, foram necessários quase três anos de negociações entre incorporadores, industriais, a Comissão Cívica do Bairro Colômbia, equipes técnicas, arquitetos, urbanistas e a Secretaria Municipal de Planejamento.

Estas negociações resultaram em quatro diretrizes principais:

- [1] a permanência das indústrias de Medellín já instaladas e em funcionamento;
- [2] usar o Plano Parcial como instrumento de desenvolvimento da área;
- [3] o Plano Parcial correspondente deveria ser de iniciativa dos empresários; e
- [4] o uso industrial seria mantido como principal e a adoção dos demais usos deveriam se compatibilizar com ele.

Portanto, o *Plano Parcial Gran Manzana Simesa* foi apoiado desde seu início por um Protocolo

Ambiental, uma forma de acordo firmado entre as partes interessadas e afetadas para respeitar parâmetros e processos ambientais (fronteiras e a coexistência de usos), em princípio incompatíveis.

No início, houve oposição por parte dos industriais (que seriam afetados) em virtude do temor que tinham de entrar em conflito com os futuros habitantes da área de intervenção devido aos impactos ambientais que julgavam provocar.

Entretanto, resultados de estudos ambientais realizados por mais de um ano no entorno e na área de intervenção concluíram que a poluição atmosférica e sonora oriunda das fábricas não foi tão significativa em relação ao impacto produzido pelo transporte público e tráfego de veículos de passeio do entorno imediato.

A partir desses estudos, o *Plano Parcial Gran Manzana Simesa* definiu como uma importante diretriz de ocupação estabelecer um adequado distanciamento entre as indústrias que permaneceriam no local e as futuras habitações, por meio da criação de 3 parques – *Parque de las Flores, Parque de Simesa e Parque de los Colores*, como estratégia de mitigação dos impactos ambientais entre zonas industriais e áreas com novos empreendimentos.

Atualmente, pode-se afirmar que o *Plano Parcial Gran Manzana Simesa* é reconhecido como um caso de sucesso da cidade de Medellín e vem se desenvolvendo mediante seus interesses e objetivos. Atualmente, a área integra um conjunto de intervenções de uma antiga área industrial de Medellín mais difundida como *Renovación Urbana Ciudad del Río*.

As imagens que seguem (ver Figuras 54 e 55) dão um panorama das transformações transcorridas no território desde 1970.

#### **Figura 54 – Evolução do Plano Parcial *Gran Manzana Simesa***





Fonte: Slide de Apresentação de Power Point. EBERHARD, María Cristina Rojas; HERRERA, Beatriz Elena Rave. Reajuste de Tierras em Medellín – Colombia. Seminário Internacional Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana. 21 nov. 2013.

**Figura 55 – Estágio atual do Plano Parcial *Gran Manzana Simesa***



Fonte: *Inversiones Simesa*

### 5.2.5.3 O *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* na cidade de Envigado

O Plano de Ordenamento Territorial de Envigado, *Acuerdo n.º 10* (ENVIGADO, 2011), prevê a utilização dos instrumentos de gestão territorial *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* no seu art. 5º ao estabelecer como princípio geral deste o cumprimento dos princípios gerais de ordenamento territorial contidos na Lei nº 388 (COLÔMBIA, 1997), que inspiram o conjunto de “instrumentos” inovadores de “associação” e “gestão” propostos para o desenvolvimento territorial.

A seguir, será apresentado resumidamente (Ver Quadro 32) o *Plan Parcial La Mina*, uma intervenção urbanística operacionalizada na cidade de Envigado, pelo instrumento de gestão territorial *Integración Inmobiliaria* que objetiva: estabelecer um modelo de urbanização articulando áreas de manejo especial, os empreendimentos urbanos preexistentes e os novos na área de intervenção; criar um sistema de espacialidades públicas e privadas que garanta a transição entre a terra rural suburbana e a proteção da *Villa El Vallano*, com a área urbana consolidada; procurar garantir um desenvolvimento financeiramente rentável para os interessados no desenvolvimento urbano da área de intervenção e territorialmente sustentável para o Município; e articular o desenho urbano de espaços públicos e zonas livres privadas ao elemento do sistema de estruturação natural *Quebrada La Minita*.

#### Quadro 32 – ENVIGADO: *Plano Parcial La Mina*, 2014

---

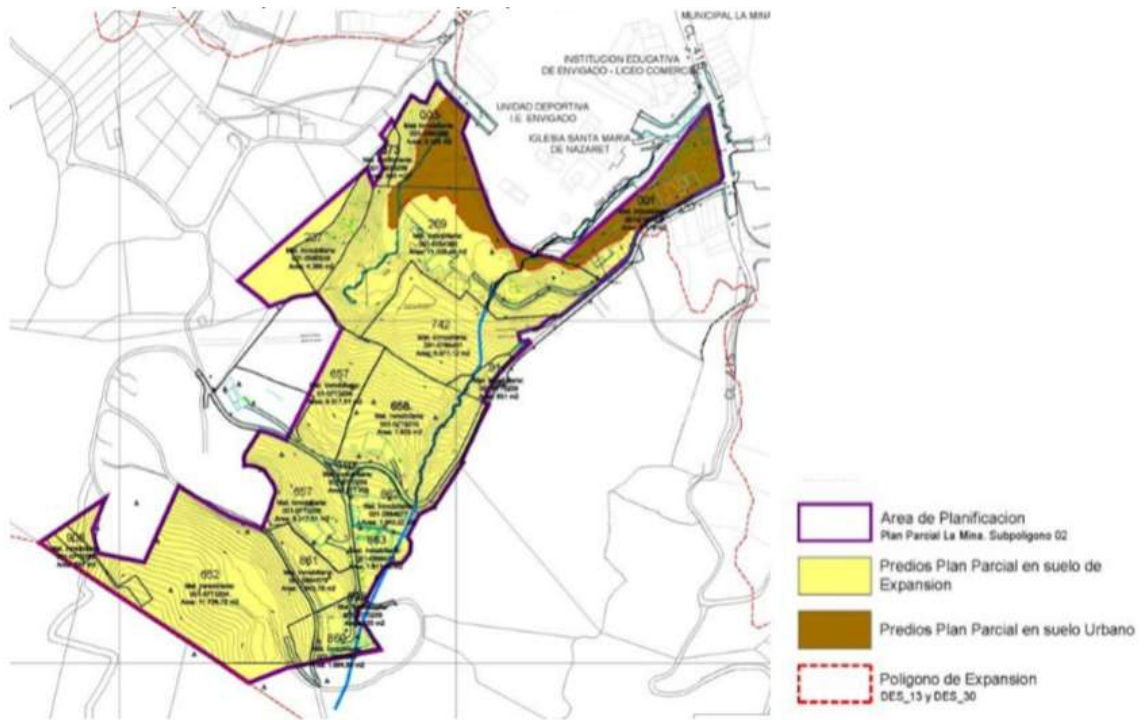


Figura 56 – Envigado/La Mina – Estruturação Fundiária Existente

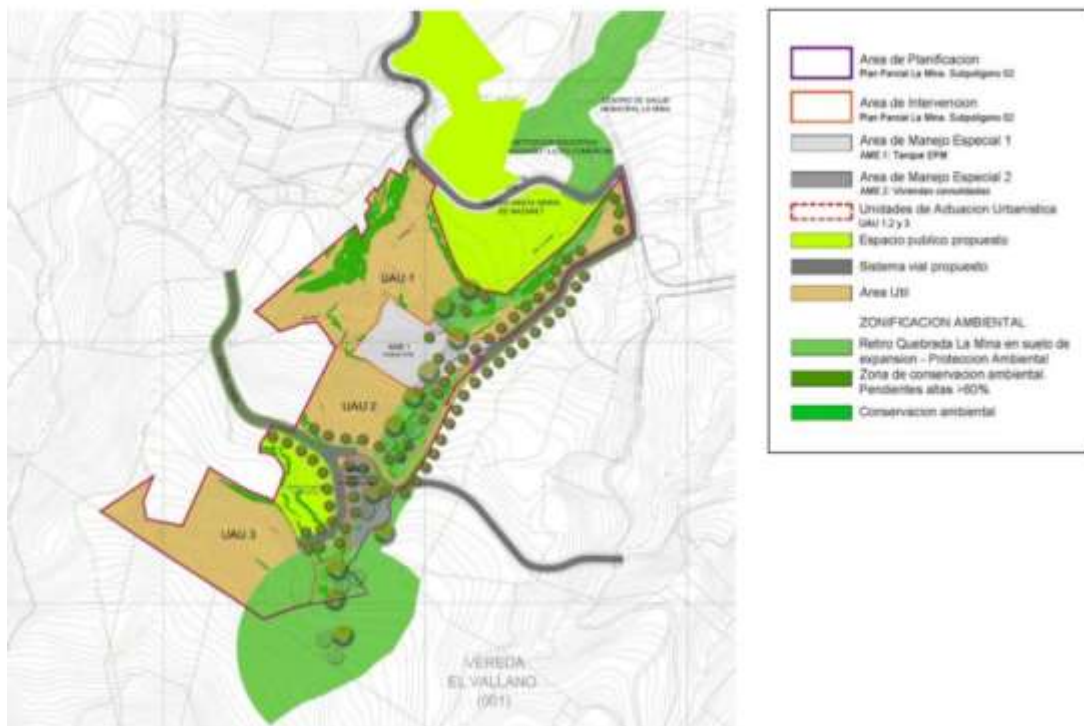


Figura 57 – Envigado/La Mina – Proposta de Intervenção Urbanística





Figura 58 – Envigado/La Mina – Perímetro de Intervenção do Plano Parcial

Localização	Vila El Vallano, Envigado
Área da Unidade de Execução	66.978,00 m <sup>2</sup>
Propriedades Afetadas	17 propriedades privadas e vias adjacentes
Forma de Execução	Plano Parcial
Sistema de Execução	83% da área – Por meio de <i>Integración Inmobiliaria</i> 17% da área – Por meio de Manejo Especial
Agentes Envolvidos	Proposto por interesse da Administração Pública Municipal em sistema de cooperação entre partícipes
Área cedida ao município	10.516,00 m <sup>2</sup> (15,70% da área total) sendo: • 4.136,70 m <sup>2</sup> - dentro da área de intervenção do “plano parcial”, e • 6.379,00 m <sup>2</sup> - fora da área de intervenção do “plano parcial”
Finalidades das áreas cedidas	O Plano Parcial propõe que parte da cessão obrigatória, seja efetuada com pagamento em dinheiro, para utilização fora da área de planificação – construção de vias, proteção de áreas ambientais, oferta de zonas verdes (integradas ao sistema de áreas verdes do município)
Funções urbanas admissíveis	Residenciais e agrícolas

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Envigado e Google Earth

A área de intervenção, devido à sua localização no extremo sul da área urbana de Envigado, se comporta como um espaço de transição entre a cidade formal e as áreas rurais com clara vocação para consolidar o uso residencial.

A ocupação predominante no território é de pequenas casas de campo, unifamiliares, com 2 pavimentos e usos agrícolas, e pequenos comércios locais, com pouco desenvolvimento de estradas e espaços públicos. São propriedades majoritariamente ocupadas pelos seus proprietários, que vivem no setor, em média, mais de uma década (de 15 a 25 anos), e foram identificadas apenas quatro casas para alugar, o que denota um forte enraizamento no setor.

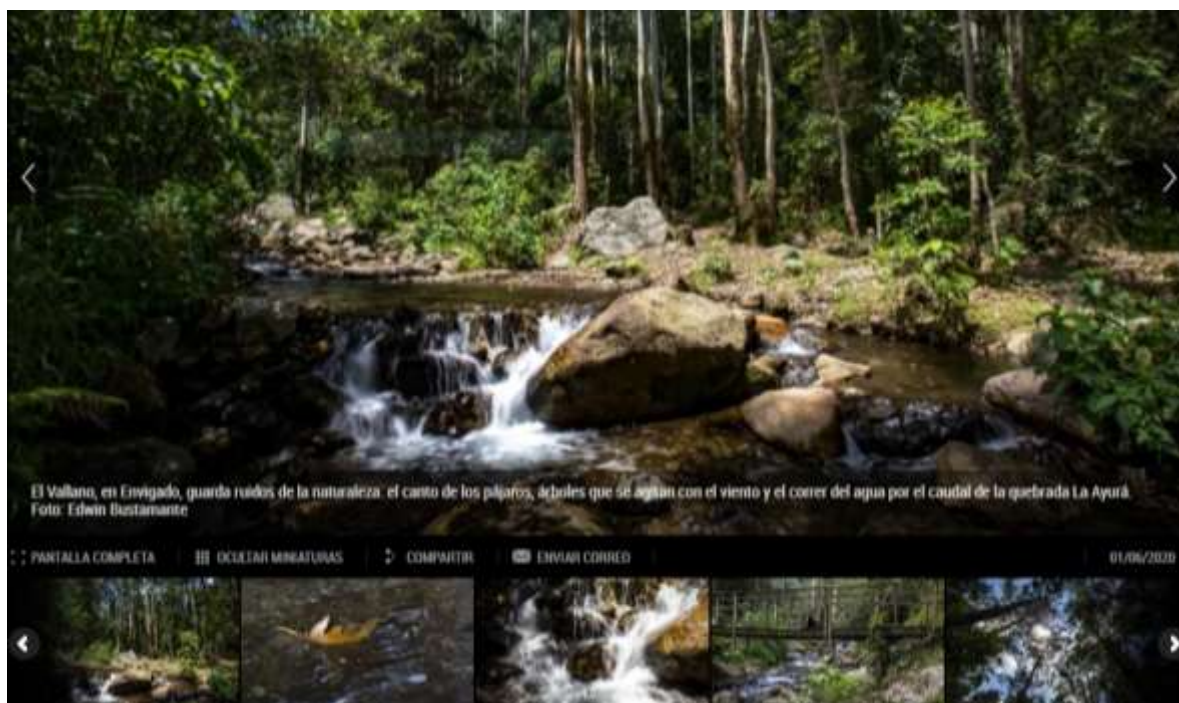
A população que vive na área de intervenção apresenta alto grau de qualificação em termos de

escolaridade, filiação ao Regime Geral de Previdência Social, atividades econômicas que desenvolve e renda econômica. Essas condições significam que essas famílias não apresentam condições de vulnerabilidade à implementação do plano, porém, durante este processo, é importante considerar suas expectativas de permanência, transferência ou desenvolvimento do seu imóvel em relação ao Plano Parcial proposto.

O modelo de ocupação proposto baseia-se na articulação entre os elementos naturais existentes, as áreas especiais de manejo (de controle hídrico), os assentamentos habitacionais consolidados e as vias existentes. Tendo esta última uma complementação proposta para garantir um circuito de mobilidade veicular e de pedestres com vias do entorno imediato (ver Quadro 32).

A área denominada *Quebrada La Minita*, situada na *Villa El Vallano*, local dessa operação urbanística, é uma área de preservação natural que aos poucos foi sendo ocupada de forma não planejada e que enfrenta recorrentes inundações, o que justifica em grande parte a estratégia de ocupação prevista pelo desenho urbano proposto, que prevê grande parte do território como área de proteção ambiental.

**Figura 59 – Região de El Vallano, Envigado.**



Fonte: El Colombiano.

Disponível em: <https://www.elcolombiano.com/multimedia/imagenes/el-vallano-paraiso-de-envigado-PL13098869>

Acesso em: 08 nov. 2020.

Este Plano Parcial tem um propósito bem distinto dos instrumentos de gestão territorial. Diferentemente das demais operações analisadas nesta pesquisa, esta não está imersa inteiramente em área urbana, e sim na borda entre o urbano e o rural, e seu objetivo principal é costurar o tecido urbano objeto da intervenção com sua envoltória pré-existente, resultando numa região com apenas 2 (dois) usos, habitacional e agrícola.

Outra característica distinta dessa operação é o fato de propor que parte da cessão obrigatória seja efetuada com pagamento em dinheiro, para utilização fora da área de planificação – construção de vias, proteção de áreas ambientais, oferta de zonas verdes (integradas ao sistema de áreas verdes do município).

Atualmente, após 6 anos (2014 / 2020) desde o início das atividades do *Plano Parcial La Mina*, a área de intervenção vem sendo utilizada como refúgio de ecoturismo local e regional (ver Figura, 59). A região de *El Vallano* hoje é denominada também como *El Vallano, Paraíso de Envigado*.

#### **5.2.5.4 O Reajuste de Tierras e a Integración Inmobiliaria na cidade de Santiago de Cali**

O Plano de Ordenamento Territorial de Santiago de Cali, *Acuerdo n.º 373* (SANTIAGO DE CALI, 2014), disciplina os instrumentos de gestão territorial *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria* em seu art. 517º, estabelecendo que a gestão territorial, como parte da função pública do ordenamento do território municipal, se realize com a aplicação de todos os instrumentos dispostos pela legislação urbanística vigente, entre os quais destacam-se:

- “os destinados ao cumprimento da função social e ecológica da propriedade” como:
  - declaração de desenvolvimento e construção prioritária,
  - *Reajuste de Tierras, Integración Inmobiliaria* e
  - cooperação entre proprietários; e
- os de “distribuição equitativa de encargos e benefícios” como:
  - Unidades de Atuação Urbanística,
  - Transferência de Direitos de Construção e Desenvolvimento,
  - Transferência Obrigatória (compensada no local, fora do local ou em pecúnia),
  - Compensação Ambiental ou Patrimonial e
  - Contribuições Urbanas para Construção.

A seguir, será apresentado resumidamente (Ver Quadro 33) o *Plan Parcial El Royo y El Piloto*, uma intervenção urbanística de renovação e reestruturação urbana operacionalizada na cidade de Santiago de Cali, pelo instrumento de gestão territorial *Integración Inmobiliaria* que objetiva:

- desenvolver o melhoramento das condições de habitabilidade da população da área;
- promover o melhoramento das condições de uso e desfrute social do espaço público;
- promover e reativação econômica de áreas obsoletas por meio de ações imobiliárias, variedade de usos do solo, adensamento e qualidade físico-ambiental;
- promover programas de habitação de interesse social;
- melhorar a mobilidade intraurbana dos bairros; e
- utilizar os instrumentos de planejamento e gestão disponíveis no POT (SANTIAGO DE CALI, 2014) da cidade para implementar um Plano Parcial que atenda às necessidades da cidade e de seus desenvolvedores, bem como garantam a distribuição equitativa de encargos e benefícios.

A proposta urbana busca articular a área de intervenção com as demais propostas de intervenção que se propõem para o centro da cidade e sua periferia, especialmente com os projetos *Parque del Río Cali*, o *Boulevard del Río Cali*, o projeto *Ciudad Paraíso* e o *Corredor Verde*. Até o presente momento o *Plan Parcial El Royo y El Piloto* avançou muito pouco.

Em 2019, o plano de foi modificado para atender a uma série de reivindicações solicitadas pela comunidade à *Empresa de Renovación Urbana* (EMRU). Entre as complexidades para o desenvolvimento desta intervenção, destacam-se as preocupações relativas à mobilidade eficiente (dimensionamento, conectividade e acessibilidade) em virtude do adensamento proposto (aproximadamente de 6,5 mil habitações).

Foram solicitadas várias modificações do sistema viário (largura, geometria, semaforização, prolongamento) dentro da área de intervenção e no entorno imediato, como: melhoramentos e ampliações das calçadas, implementação de rotas cicloviárias, melhoria da acessibilidade das áreas destinadas às atividades de atendimento à saúde (clínicas, farmácias) e ao lazer (parque urbano proposto junto a orla do rio Cali) por meio de uma estação intermodal.

Além destes entraves, a oferta e posicionamento das áreas verdes também foram questionados, assim como a metodologia utilizada para a distribuição equitativa dos encargos e benefícios.

Em 10 de dezembro de 2019, foi apresentada a nova (revisada) proposta de formulação do *Plan Parcial El Royo y El Piloto* (ver Figuras 60 e 61).



**Quadro 33 – SANTIAGO DE CALI: *Plan Parcial El Royo y El Piloto*, 2007**

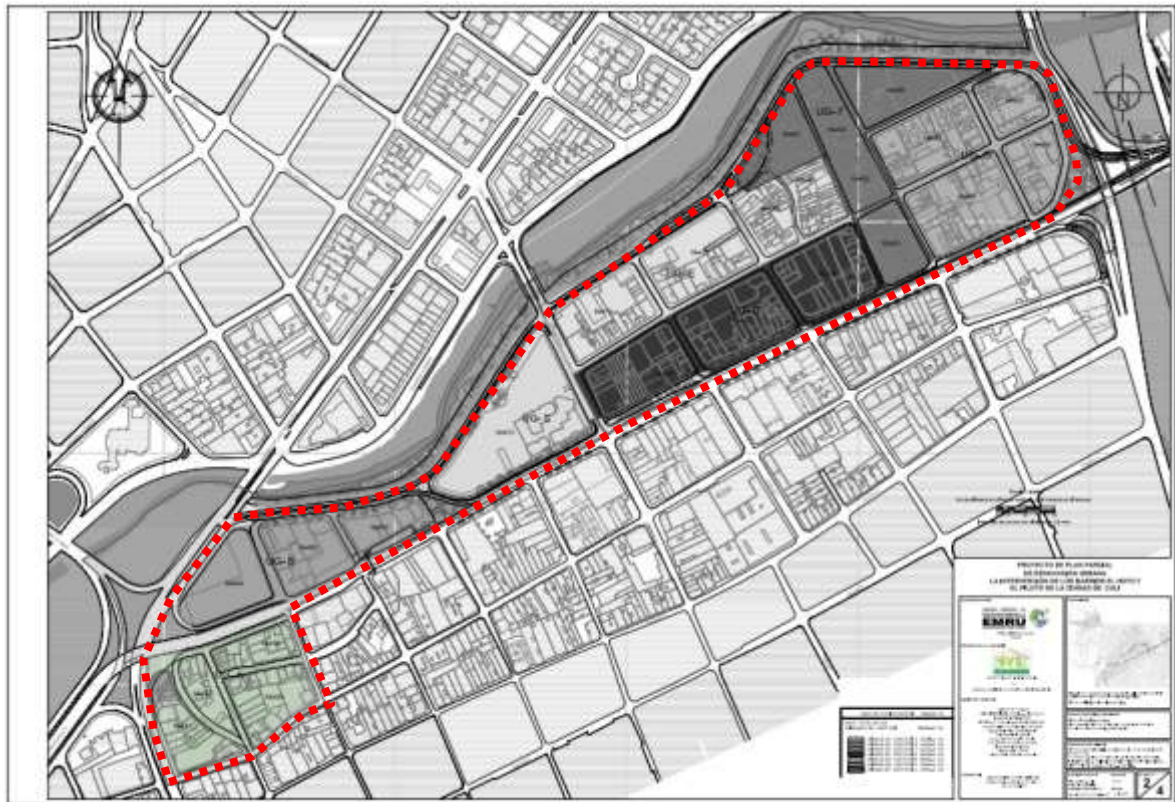


Figura 60 – Cali/El Royo y El Piloto – Configuración original e Perímetro da Intervenção

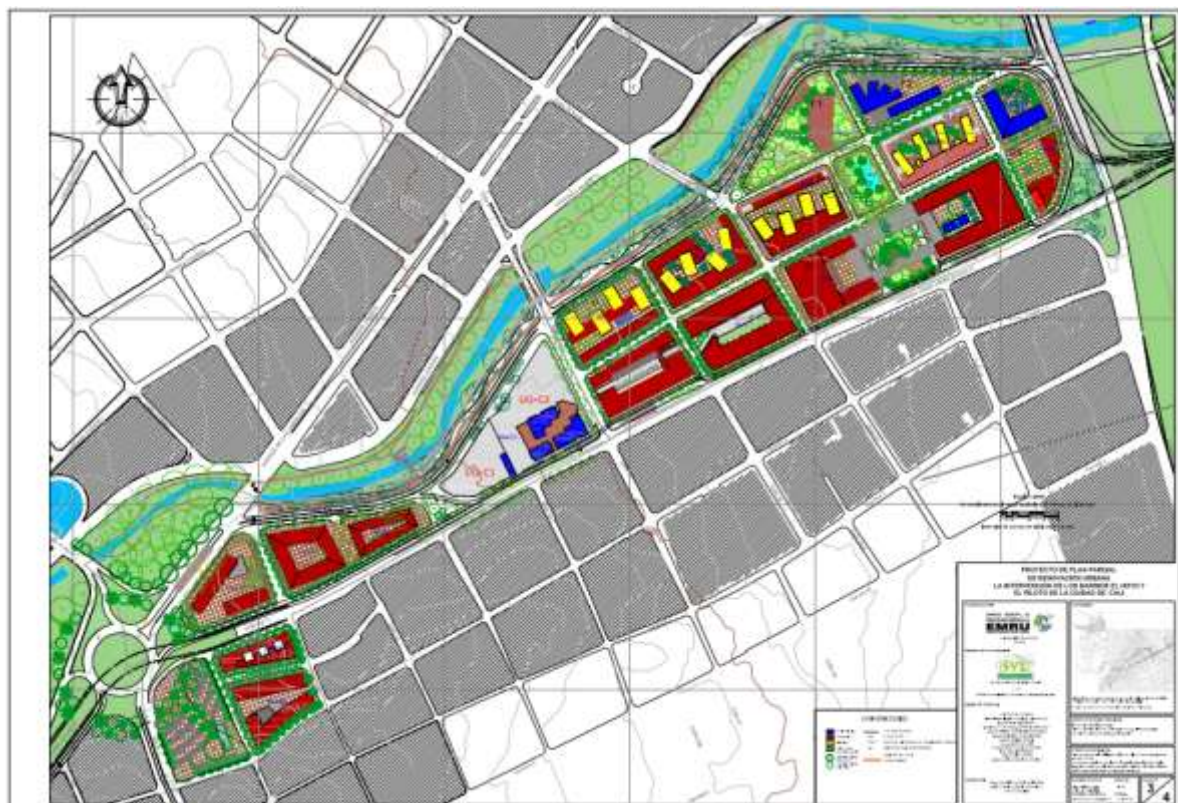


Figura 61 – Cali/El Royo y El Piloto – Proposta de Ocupação



Figura 62 – Cali/ *El Royo y El Piloto* – Perímetro de Intervenção do Plano Parcial

Localização	Bairros de <i>El Royo y El Piloto</i> , Santiago de Cali
Área da Unidade de Execução	235.035,96 m <sup>2</sup>
Propriedades Afetadas	21 quadras incluídas suas vias adjacentes
Forma de Execução	Plano Parcial
Sistema de Execução	<i>Integración Inmobiliaria</i>
Agentes Envolvidos	Proposto por interesse da Administração Pública Municipal em sistema de cooperação entre partícipes
Área cedida ao município	1.387,00 m <sup>2</sup> (15,00% da área total)
Finalidades das áreas cedidas	Espaço público, zonas verdes, construção de vias, equipamentos públicos educacionais, culturais e de saúde
Funções urbanas admissíveis	Habitação, Serviços, Comércio, Educacional, Bem-Estar Social, Cultural, Saúde, e Serviços da Administração Pública

---

Fonte: Autor com informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Santiago de Cali e Google Earth.

As intervenções urbanísticas definidas como fontes de dados (de Portugal e da Colômbia) desta investigação nos permitem inferir que os instrumentos de gestão territorial colombianos de *Reajuste de Tierras* e *Integración Inmobiliaria* são utilizados para intervenções de maior escala e complexidade e possuem maior variedade de aplicação do que o *Reparcelamento* português, como constatado:

[1] em Bogotá, o *Plan Parcial Estación Central* intenciona contribuir para a consolidação de um Centro Metropolitano mesclando usos diferenciados articulados com o sistema de transporte de massa;

[2] em Medellín, o *Plan Parcial Gran Manzana Simesa* intenciona articular uma antiga área industrial ao corredor fluvial, promovendo sua transformação com novas atividades de produção limpa e compatível com outros usos urbanos;

[3] em Envigado, o *Plano Parcial La Mina* intenciona possibilitar a incorporação de um território dentro de uma área de expansão urbana ao perímetro urbano existente;

[4] em Santiago de Cali, o *Plan Parcial El Royo y El Piloto* intenciona promover a reativação econômica



de uma extensa área urbana obsoleta por meio de: ações imobiliárias, adensamento edilício e populacional, variedade de usos, oferta de espaço público qualificado, programa de habitação de interesse social, implementação de equipamentos públicos de saúde, cultura e educação, além de conectar a área de intervenção ao sistema de mobilidade urbana municipal.

**Figura 63 – Simulação computacional de ocupação – Plan Parcial El Royo y El Piloto**



---

Fonte: *Alianza para la Renovación Urbana de Cali*

Disponível em: <https://alianzarenovacion.com.co/portfolio/plan-parcial-el-hoyo-y-el-piloto/> Acesso em: 08 nov. 2020

**Figura 64 – Simulação computacional (vista aérea) – Plan Parcial El Royo y El Piloto**



---

Fonte: *Alianza para la Renovación Urbana de Cali*

Disponível em: <https://alianzarenovacion.com.co/portfolio/plan-parcial-el-hoyo-y-el-piloto/> Acesso em: 08 nov. 2020

De forma resumida, pode-se elencar alguns potenciais benefícios das intervenções urbanísticas operacionalizadas pelos Planos Parciais colombianos analisados nesta pesquisa.

- a possibilidade que os Planos Parciais aparentam possuir de aumentar a performance do Plano de Ordenamento Territorial dos municípios e de seus respectivos Planos de Desenvolvimento possibilitando o exercício de um Planejamento Integral;
- a possibilidade de realizar a incorporação consertada (reparada, beneficiada) de áreas periféricas (fragmentadas, ambientalmente frágeis) ao perímetro urbano, bem como de promover um equilibrado adensamento populacional (considerada suas características morfológicas, sociais, culturais, naturais, etc.);
- a possibilidade de ofertar áreas, equipamentos e serviços públicos em escala local e de vizinhança;
- a possibilidade de superar o desenvolvimento urbano promovido (exclusivamente) por empreendimentos imobiliários “lote a lote”, mediante a possibilidade de realizar integração territorial;
- a possibilidade de se promover o uso mais adequado do território melhorando sua capacidade de suporte, bem como a produtividade urbana;
- a possibilidade de habilitar o território para receber a construção de novas edificações, bem como de novas unidades da habitação de interesse prioritário e/ou social.

### **5.3 O caso do BRASIL**

Neste subcapítulo, será analisado de que forma o Brasil vem se estruturando legalmente, para poder fazer uso do Reparcelamento, como ferramenta para protagonizar intervenções urbanísticas que demandem necessariamente a reconfiguração da estrutura fundiária, como aquelas destinadas a: i) implantar o traçado previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Rural; ii) regularizar a configuração dos lotes em áreas urbanas; iii) produzir espaços de alta densidade; iv) promover a viabilização econômica de transporte coletivo; v) renovar áreas degradadas; vi) regularizar assentamentos informais; vii) financiar obras e serviços públicos por meio da captação de valorização imobiliária; viii) realizar obras de mitigação de impacto de eventos climáticos em áreas de risco; ix) promover a reconstrução de áreas urbanas ou rurais afetadas por desastres naturais (enchentes, vendavais, abalos sísmicos, etc.) e antrópicos (rompimento de barragens, incêndios, etc.); x) aumentar as densidades construtivas e demográficas de compartimentos urbanos em processo de obsolescência; xi) implantar novas atividades econômicas; xii) atender às necessidades de habitação e de equipamentos



sociais para a população de baixa renda; xiii) ampliar o espaço público e aumentar a intensidade de uso e ocupação do solo; xiv) implantar novas linhas de transporte ferroviário por parte da iniciativa privada; entre outras.

Esta análise, desenvolvida em ordem cronológica, tem como foco dezesseis dispositivos legislativos (projetos de leis, leis e decretos) entre os anos de 1996 e 2019 que têm por finalidade disciplinar o **Reparcelamento** no território brasileiro. Foi percebido ao longo da pesquisa que os esforços podem ser categorizados em 3 (três) estratégias distintas, porém, complementares:

- i. no âmbito federal a inclusão do Reparcelamento está sendo promovido por meio da alteração da legislação urbanística federal vigente;
- ii. no âmbito municipal a inclusão do Reparcelamento está sendo previsto:
  - a) como parte integrante de instrumentos urbanísticos locais em seus respectivos Planos Diretores (que é o caso das cidades de Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP e Curitiba/PR);
  - b) como uma modalidade de Parcelamento do Solo, disciplinado por legislação municipal específica (como previsto nas cidades de São Borja/RS, Taquari/RS, Linhares/ES e São Paulo/SP).

### 5.3.1 Desafios Territoriais Contemporâneos

A análise bibliográfica permitiu identificar parte dos desafios urbanos territoriais brasileiros que podem ser associados à ausência de instrumento de controle territorial que permita à Administração Pública protagonizar intervenções urbanísticas locais, em virtude de ser este o interesse da investigação. Entre os desafios a serem enfrentados, destacaram-se:

- os problemas urbanos de espraiamento, periferização, fragmentação e dispersão dos componentes urbanos que afligem as cidades brasileiras e latino-americanas em geral, que resultam no empecilho à mobilidade eficiente, à segurança e à redução da segregação e desigualdade social, trazendo custos crescentes à Administração Pública e produzindo cidades pouco diversas em suas funções;
- o modelo de transformação territorial brasileiro, mediado pela legislação de Parcelamento do solo urbano (desmembramento, loteamento, unificação, subdivisão), que está exclusivamente, desde a década de 1930, nas mãos de proprietários particulares, que são motivados muito mais pelos ganhos econômicos dessa atividade do que pela qualidade urbanística que poderia ser resultante dela;

- o fato de a Administração Pública não dispor de instrumentos urbanísticos-jurídicos que possam operacionalizar intervenções urbanísticas que exijam reconfiguração da estrutura fundiária – fundamental para a recuperação de áreas degradadas, de adensamento de áreas subutilizadas, de regularização de assentamentos informais, de relocação populacional motivada por desastres naturais e antrópicos, etc. – em especial, quando a área de intervenção atinge distintas propriedades, sejam elas públicas e/ou privadas;
- o fato de os processos de desapropriação, necessários a intervenções de reconfiguração da estrutura fundiária, serem demorados, dispendiosos ao erário, e não possuírem etapas de negociação que estimulem e permitam aos proprietários afetados aderirem voluntariamente às intervenções propostas pelo *Planejamento Urbano* local, tampouco, ofertarem alternativas à desapropriação compulsória, seja por meio de um sistema de permuta por imóvel (dentro ou fora da área da operação), seja por meio de uma indenização mais justa e mais vantajosa que a atual, feita mediante títulos de dívida pública;
- além de outros que afetam a maioria dos países latino-americanos e compõem a Agenda Urbana contemporânea como: ofertar habitação de interesse social compatível com a demanda; desenvolver infraestruturas que mitiguem os impactos das alterações climáticas; investir no aprimoramento da mobilidade urbana; melhorar a qualidade do ar e da água no ambiente urbano; promover adaptações às mudanças demográficas e tendências migratórias; reanimar a atividade econômica e turística local; promover a integração de edifícios devolutos e degradados ao mercado por meio de políticas de arrendamento.

Foi possível, também, constatar que a expansão territorial das cidades brasileiras se deu de forma muito célere e desacompanhada de planejamento. Essa rápida expansão teve duas causas principais: i) a mudança do modelo de produção agrícola para o de desenvolvimento econômico (processo de migração campo-cidade); e ii) a chegada de imigrantes europeus, fugidos da Segunda Guerra Mundial, que passaram a ser a mão de obra assalariada dos grandes centros urbanos industrializados. Conseqüentemente, esse aumento populacional, em curto espaço de tempo, demandou às cidades prover terra para moradia.

Este cenário provocou um aumento expressivo na atividade de Parcelamento do Solo, em especial, aquelas que tinham por finalidade a comercialização de terrenos para atender a emergência por demanda habitacional. Durante 4 (quatro) décadas, o Brasil enfrentou este desenfreado processo de urbanização sem a existência de instrumentos que possibilitassem ao Estado exercer algum tipo de controle e/ou regulação da atividade de planejamento territorial, fato este que resultou, entre outros problemas, na carência de oferta de infraestrutura e serviços públicos necessários para prover a

qualidade de vida adequada à população urbana.

Embora, no final da década de 1970, a “Lei Lehmann” de Parcelamento de Solo Urbano, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), tenha estabelecido as bases legais para os municípios brasileiros regularem as intervenções urbanísticas de Parcelamento do Solo, passando a ser o principal instrumento de regulação da expansão territorial urbana, essa Lei – diferentemente do que ocorre em Portugal e na Colômbia onde as operações de parcelamento e reparcelamento do solo são controladas pela Administração Pública municipal – delegou essa tarefa aos interesses privados. Assim, a iniciativa privada, ao exercer essa atividade – seja de forma regular (atendidas todas as exigências técnicas e legais), seja de forma clandestina, na busca por auferir maiores lucros econômicos –, relegava as diretrizes estabelecidas pelo Planejamento Urbano local, fossem essas territoriais e/ou ambientais.

Uma prática comum dessas intervenções que ainda persiste é destinar as piores parcelas territoriais para o provimento proporcional (legal) de áreas verdes e institucionais, bem como para a execução de obras de equipamentos urbanos e comunitários e de infraestruturas, restando aos Municípios as atividades de aprovação e liberação, insuficientes para garantir o grau de eficiência desejado pelas estruturas de planejamento locais.

Ocorre que, mesmo o Estado tendo este importante instrumento de regulação territorial, não foi capaz de evitar problemas urbanos relacionados ao território (tais como: espraiamento, periferização, fragmentação e dispersão dos componentes urbanos) e ao meio ambiente (tais como: devastação florestal, ocupação de áreas de risco, assoreamento dos recursos hídricos), e que ao longo do tempo, se converteram em obstáculos à segurança pública, à mobilidade eficiente, à oferta adequada de espaços (parques e praças) e serviços públicos (água potável, saneamento, energia elétrica, coleta de resíduos sólidos), e à redução da desigualdade e segregação socioespacial.

Quando se compara a legislação que estabelece as normativas de Parcelamento do solo urbano no Brasil com as de outros países, como Colômbia e Portugal, é possível perceber 2 (duas) fragilidades na experiência brasileira.

- A primeira está associada ao fato de que quando se delega as etapas de concepção e execução do Parcelamento do solo urbano, exclusivamente, ao setor privado – o que não ocorre, por exemplo, nem em Portugal, nem na Colômbia, onde o Poder Público é o protagonista na concepção dessas intervenções urbanísticas – restam ao Município apenas as atividades de aprovação e liberação. Assim, os projetos urbanísticos poderão atender todas as exigências técnicas e legais inerentes ao processo, mesmo que sejam conflitantes com os interesses de planejamento territorial local.

- A segunda, refere-se ao fato de que a legislação federal vigente não respalda técnica e juridicamente os interesses dos Municípios na execução de projetos que alterem a estrutura fundiária de seu território; o que se faz necessário em intervenções urbanísticas de expansão, adensamento, reconfiguração territorial e inserção de equipamento de uso público. Essas fragilidades dificultam o papel dos Agentes do Setor Público de executar projetos e planos oriundos de seu processo de planejamento territorial, em especial, aqueles que necessitem de transformação fundiária.

Nos estudos de caso de Portugal e da Colômbia, foi possível constatar que estes países respondem a estes problemas territoriais através de intervenções urbanísticas de recuperação de áreas degradadas, de adensamento de áreas subutilizadas, de regularização de assentamentos informais, de relocação populacional motivada por desastres naturais e antrópicos, operacionalizadas por instrumentos jurídico-urbanísticos. O *Reparcelamento* (em Portugal) e o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria* (na Colômbia), além de regularem o território, têm potencial para controlá-lo de acordo com as diretrizes de planejamento local, regional e nacional, permitindo à Administração Pública promover transformações territoriais de reconfiguração da estrutura fundiária por meio de intervenções urbanísticas realizadas de forma cooperada entre os setores públicos e privados, procurando promover uma justa e equilibrada redistribuição de encargos e benefícios oriundos destas transformações.

Com relação aos instrumentos expropriatórios, foi possível identificar que o Brasil tem muito a avançar, diferentemente do que ocorre em Portugal e na Colômbia, que têm previsão de substituí-los por uma permuta por outro imóvel ou, na pior hipótese, realizá-los mediante pecúnia, tendo por princípio, utilizar uma base de cálculo que permita que esta seja o mais próximo possível de uma justa indenização. A lei vigente que disciplina a desapropriação no Brasil é da década de 1940 e sofreu poucas alterações desde então, e um de seus problemas é a forma de indenização, denominada “imissão provisória”, onde um órgão da Administração Pública alega urgência pela utilização de um determinado território, e, com base nessa declaração, um juiz autoriza por lei sua aquisição imediata, ainda que não se tenha iniciado o pagamento da devida indenização aos proprietários afetados. Neste caso, a Administração Pública toma posse do imóvel e o valor fica pendente, em discussão. Essa prática de desapropriação não pode ser enquadrada como justa, seja: pela forma como é praticada (sumária, coercitiva); pela falta de possibilidade de uma permuta por outro imóvel (que possibilitaria a transferência dos possíveis ocupantes para outro local sem maiores dificuldades); pelos valores utilizados para a necessária indenização (geralmente utiliza-se o valor venal do imóvel, que é muito abaixo dos valores praticados pelo mercado); e pela utilização de títulos de dívida pública (resgatáveis em longo período de tempo) para o pagamento das indenizações, no lugar da adequado ressarcimento

em pecúnia (dinheiro).

Além disso, a situação dos processos de desapropriação se agrava quando se constata que, no Brasil, se faz desapropriação sem um respectivo projeto urbano que o oriente. Segundo especialista brasileiro entrevistado, essa prática tem sido respaldada por algumas procuradorias públicas municipais, que adotam um equivocado entendimento “de que primeiro deve se fazer a desapropriação e depois ver o projeto”, baseado na hipótese, “de que vai que a desapropriação não dê certo”.

Esse entendimento provavelmente está respaldado pelo impacto no erário causado pelos valores a serem pagos pelas devidas indenizações, que, embora sejam consideradas elevadas pela Administração Pública, via de regra, estão muito aquém dos valores de mercado, o que ocasiona mais despesas e esforços provocadas por inúmeros processos judiciais que são impetrados na justiça para discutir uma justa indenização.

Com relação a esta prática, percebe-se que, atualmente, o Estado tem utilizado como critério desapropriar o mínimo possível, apenas o necessário para a instalação das infraestruturas públicas que são objeto das intervenções. Portanto, podemos afirmar que a “desapropriação” é um obstáculo a ser superado para a realização de operações urbanísticas que envolvem muitas propriedades, e, conseqüentemente, proprietários distintos.

Conforme mencionado anteriormente, a desapropriação é o meio mais drástico, porém, poderá ser o meio mais eficaz para auxiliar no combate à acumulação de bens com fins meramente especulativos e no cumprimento da Função Social da Propriedade urbana (NEVES, 2004).

No entanto, a dificuldade de aplicabilidade aos casos concretos de descumprimento da Função Social da Propriedade urbana tem tornado a desapropriação praticamente inviável em larga escala (NEVES, 2004), forçando os municípios que têm interesse e/ou necessidade de desenvolver intervenções urbanísticas de transformação da estrutura fundiária, a buscar novas ferramentas que permitam contornar estes problemas, ou pelo menos, minimizar seus impactos negativos.

### **5.3.2 Legislação e instrumentos da Política Urbana**

Para Libório e Saule Júnior (2017), o processo de democratização no país, tendo como marco institucional e legal a Constituição Federal (BRASIL, 1988), propiciou a organização de uma ordem legal urbana configurando o direito urbanístico brasileiro. Segundo os autores, a ordem legal urbana confere ao Município um papel preponderante (como ente federativo) na atuação do campo legislativo,

administrativo e econômico referente à promoção das políticas de desenvolvimento urbano (planejamento, ordenamento de uso e ocupação de seu território), bem como na promoção de políticas públicas visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem-estar de seus habitantes. Entretanto, este importante papel a ser desempenhado pelos Municípios não exclui as responsabilidades e competências da União e dos Estados para enfrentar os problemas urbanos.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) definiu os **Planos Diretores**<sup>114</sup> como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana municipal, criando a obrigatoriedade de elaboração para todos os municípios acima de 20 mil habitantes e, também, introduziu a aplicação de alguns **instrumentos urbanísticos de planejamento e gestão baseados na desapropriação**, tais como: i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; ii) IPTU<sup>115</sup> progressivo no tempo; e iii) desapropriação para fins de reforma urbana.

Segundo Libório e Saule Júnior (2017), a nova ordem legal urbana que vem sendo constituída no Brasil a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988) conta, atualmente, na esfera federal, com as seguintes legislações federais (ver Quadro 35) – complementadas por mais algumas normas específicas contidas na lei sobre os códigos civil, florestal e tributário e na Lei de Registros Públicos.

Nesta pesquisa, nos interessa focar em dois destes dispositivos legais: [1] a Lei de Parcelamento do solo urbano, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979); e [2] a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (Estatuto da Cidade), Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001); que serão apresentados a seguir, seguindo a ordem cronológica de quando foram sancionadas.

O quadro abaixo (ver Quadro 34) apresenta resumidamente cada um destes instrumentos.

---

<sup>114</sup> O Plano Diretor (PD) parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do PD não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. Fonte: BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

<sup>115</sup> IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano. É um imposto brasileiro cobrado das pessoas que possuem uma propriedade imobiliária urbana, dentro de uma região urbanizada. O IPTU consta na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e serve tanto para pessoas jurídicas, como pessoas físicas. Toda a regência do IPTU está abrangida pelo Código Tributário Nacional (CTN), representado pela Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. O objetivo principal do IPTU é basicamente fiscal, ou seja, obter recursos financeiros para o Governo, mas também pode ser um meio para controlar os preços das propriedades. Alguns dos fatores que influenciam no cálculo para a definição do valor do IPTU de um imóvel são: o tamanho do terreno, a sua localização, o tamanho da área construída e a qualificação, que consiste na qualidade do acabamento desta construção. Fonte: Portal Significados. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/iptu/>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

**Quadro 34 – Instrumentos urbanísticos da Constituição Federal (BRASIL, 1988)**

<b>Plano Diretor</b>	Incumbe aos Municípios fixar, por meio dos seus respectivos Planos Diretores – editados por meio de lei municipal e obrigatórios para cidades com população superior a 20 mil habitantes – as exigências fundamentais de ordenação da cidade previstas no art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), bem como delimitar as áreas em que a Administração Pública municipal poderá exigir, mediante lei específica, nos termos da lei federal, o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado, por meio da aplicação sucessiva dos instrumentos: notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto predial e territorial progressivo no tempo e desapropriação-sanção. Reputa-se, assim, cumprida a Função Social da Propriedade na medida em que o proprietário dê ao imóvel urbano o devido aproveitamento, conforme as exigências fundamentais de ordenação da cidade apontadas pelo Plano Diretor.
<b>Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios</b>	O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios são obrigações que recaem sobre proprietários de imóveis urbanos não edificados, não utilizados ou subutilizados, com previsão constitucional no art. 182º, e fundamento no princípio da Função Social da Propriedade (BRASIL, 1988). Integram uma tríade de instrumentos de aplicação sucessiva, cujas etapas seguintes são a aplicação do IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. A competência para promover as notificações para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios é do Poder Executivo Municipal com base em previsão no Plano Diretor e em lei municipal específica, que delimitarão as circunstâncias e a abrangência da aplicação desse instrumento urbanístico.
<b>IPTU progressivo no tempo</b>	Segundo dispõe o art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU pode ter alíquotas progressivas no tempo, com o objetivo de compelir o proprietário de imóvel não-edificado, não-utilizado ou subutilizado, localizado em área demarcada pelo Plano Diretor, a dar-lhe a devida destinação, sob pena de incorrer na desapropriação sanção do imóvel. Essa progressividade no tempo, que não se confunde com a progressividade e seletividade fiscais do IPTU tratadas no art. 156º, tem caráter eminentemente extrafiscal, pois visa realizar objetivos de Política Urbana e não aumentar a arrecadação (BRASIL, 1988), trata-se de medida sancionatória voltada a constranger o proprietário de imóvel urbano retido em especulação a dar-lhe a destinação apontada pelo Plano Diretor, dando assim cumprimento à sua função social.
<b>Desapropriação para fins de reforma urbana</b>	A desapropriação para fins de reforma urbana é o terceiro e último instrumento urbanístico previsto no art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) para induzir o cumprimento da Função Social da Propriedade urbana. Sua aplicação está vinculada à incidência prévia da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo por, no mínimo, 5 anos. Na desapropriação para fins de reforma urbana, não se está diante das típicas hipóteses de desapropriação por utilidade ou necessidade públicas ou por interesse social. O que se pretende, em verdade, é sancionar o proprietário, razão pela qual o instrumento é também conhecido como desapropriação-sanção. Por isso, as garantias de justa e prévia indenização em dinheiro previstas no art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), não se aplicam ao caso. Outra distinção é que o pagamento da indenização não ocorrerá previamente, nem em dinheiro, mas sim em títulos da dívida pública resgatáveis em dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas. Esses títulos, de acordo com o art. 8º do Estatuto da Cidade, não terão poder liberatório para pagamento de tributos, de forma que o expropriado não poderá se valer deles para negociar com a Fazenda Pública (BRASIL, 2001). O Estatuto da Cidade prevê também que, uma vez realizada a desapropriação, o município deverá promover o adequado aproveitamento do imóvel em até cinco anos após sua incorporação ao patrimônio público, dando-lhe a devida destinação conforme sua função social. (BRASIL, 2001). Isso pode acontecer por meio dos próprios esforços da gestão municipal, de alienação ou de concessão do imóvel a terceiros. Registre-se, porém, que as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios ficam mantidas para o município ou para o adquirente do imóvel desapropriado.

**Quadro 35 – Legislação Urbanística Federal**

Ano	Referência	Ementa
1979	Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979)	<b>Lei de Parcelamento do Solo Urbano</b>
1988	Lei n.º 7.661 (BRASIL, 1988)	Lei que dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
1997	Lei n.º 9.433 (BRASIL, 1997)	Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos
2001	Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001)	<b>Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (Estatuto da Cidade)</b>
2007	Lei n.º 11.124 (BRASIL, 2007)	Lei sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
	Lei n.º 11.381 (BRASIL, 2007)	Lei sobre o Patrimônio da União que disciplina a regularização fundiária das terras urbanas e rurais da União
	Lei n.º 11.445 (BRASIL, 2007)	Lei sobre o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental
2009	Lei n.º 11.977 (BRASIL, 2009) *	Lei do Programa Minha Casa Minha Vida que trata da regularização fundiária de assentamentos irregulares em área urbana *
2010	Lei n.º 12.305 (BRASIL, 2010)	Lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos
2012	Lei n.º 12.587 (BRASIL, 2012)	Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana
	Lei n.º 12.608 (BRASIL, 2012)	Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
2015	Lei n.º 13.089 (BRASIL, 2015)	O Estatuto da Metrópole

\* Substituída pela Medida Provisória n.º 996 (BRASIL, 2020, que cria o programa habitacional Casa Verde Amarela, que busca ampliar o acesso de cidadãos ao financiamento da casa própria e promover a regularização fundiária.

Fonte: Autor baseado em (LIBÓRIO ; SAULE JÚNIOR, 2017) e Agência Senado

### 5.3.2.1 O Parcelamento do solo urbano

A compreensão do papel do instrumento de Parcelamento do solo no desenvolvimento das cidades brasileiras se deu de forma complementar por meio da revisão bibliográfica e análise documental. Foi possível constatar que, no âmbito da legislação urbanística brasileira, a Lei que trata do Parcelamento do solo urbano, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), tem a mesma relevância, e encontra-se hierarquicamente no mesmo patamar que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), pois estabelece critérios, procedimentos, diretrizes e instrumentos que



incidem sobre as intervenções urbanísticas de Parcelamento do solo urbano que resultarão em núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros nas cidades brasileiras. Entre seus benefícios, destacam-se: o reconhecimento da competência do Município para a regularização de parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios; e a possibilidade de parcelamentos diferenciados para a população de baixa renda.

Foi possível identificar que, no decorrer do tempo, a legislação que trata do Parcelamento do solo sofreu diversas alterações, complementações, substituições, e podem ser categorizadas em períodos com distintas abordagens, tais como: i) adequação das relações contratuais; ii) questões urbanísticas relacionadas ao Planejamento Urbano municipal; iii) regularização fundiária condicionadas à proteção dos recursos hídricos e das faixas de domínio de rodovias e ferrovias, e execução de infraestrutura básica condicionada aos processos de Loteamento; e iv) permitir e instrumentalizar os municípios em processos de regularização de Parcelamentos do solo implantados e não registrados, condicionado à oferta de áreas de uso público proporcionais e ao respeito às áreas de risco.

Entretanto, neste mesmo período, não houve nenhuma alteração nas suas 2 (duas) modalidades de Parcelamento: o [1] “Desmembramento”, que por dispensar o parcelador da destinação de áreas verdes e institucionais, e da execução de obras (de equipamentos urbanos e comunitários e de infraestruturas), se caracteriza como uma operação territorial mais simplificada e economicamente conveniente ao empreendedor; e o [2] “Loteamento”, que para ser realizado, deverá obedecer a uma série de requisitos urbanísticos mínimos estabelecidos por legislação federal, estadual e municipal, além da obrigatoriedade de transferir parte do território à posse da Administração Pública local para os fins acima descritos que não são exigidos ao “Desmembramento”.

Desta forma, o atual sistema jurídico brasileiro tem dispositivos para o parcelamento, subdividindo a propriedade, mas não possui dispositivos legais para voltar para trás, impossibilitando a realização de intervenções urbanísticas que demandam reconfiguração da estrutura fundiária.

Ademais, foi possível constatar que pela legislação urbanística brasileira, “lotear é um direito exclusivamente privado” que tem sido exercido mais pelos interesses econômicos dos proprietários de glebas do que pelos de ordenamento territorial urbano, prática esta, responsável por grande parte dos problemas urbanos como espraiamento, periferização, fragmentação e dispersão dos componentes urbanos nas cidades brasileiras.

No Brasil, a Administração Pública participa apenas deste processo nas etapas de “aprovação” e “liberação” para sua execução, diferentemente de como ocorre em Portugal e na Colômbia, onde lotear é uma prerrogativa exclusiva da Administração Pública, fato este que, aparentemente, tem possibilitado

que estas intervenções territoriais tenham maiores chances de serem executadas atendendo aos interesses preconizados pelos planejamentos e gestão territorial urbana locais.

A análise documental também nos fez perceber que enquanto no Brasil a legislação urbanística federal que estabelece as regras para o Parcelamento do Solo, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), permite que esta intervenção territorial seja executada mediante 2 formas apenas, o “Loteamento” e o “Desmembramento” do solo, em Portugal (desde 1999) e na Colômbia (desde 1989) são permitidos também o “Remembramento” (juntar, unificar) e o “Reparcelamento” do solo. Sendo este último o Reparcelamento, um diferencial que tem permitido que as cidades portuguesas e colombianas consigam realizar, consecutivamente, uma operação de “Remembramento” (ou unificação) de lotes (de vários proprietários, inclusive com áreas públicas adjacentes), seguida de um novo e distinto “Parcelamento” (ou subdivisão) que poderá resultar em um novo e distinto “Loteamento” ou em quadras urbanas com nova configuração da estrutura fundiária de seus lotes.

Além do mais, a maioria dos municípios brasileiros, tradicionalmente, utiliza apenas 2 instrumentos urbanísticos: o “Zoneamento” e o “Coeficiente de Aproveitamento”, ambos destinados a um pretense controle sobre o adensamento, mas se o propósito de operar sobre o território transcenda o controle, seja de intervir nele, faltam instrumentos que permitam Remembrar (unificar, juntar) os lotes, em especial quando são de distintos proprietários, pois o sistema jurídico brasileiro permite aos proprietários que subdividam suas glebas em lotes e as comercializem para inúmeros proprietários, no entanto, a unificação dos lotes, que é de competência municipal legislar, só é possível em lotes de um mesmo proprietário. Ou seja, não existe um mecanismo que permita que se faça a unificação de lotes de distintos proprietários.

O Reparcelamento é a ferramenta pela qual se torna possível esta prática e, além disso, permite que se faça uma nova configuração da estrutura fundiária (do traçado dos lotes e logradouros afetados) viabilizando assim, intervenções urbanísticas que demandem este tipo de transformação territorial.

### **5.3.2.2 Os Instrumentos de Política Urbana no Estatuto da Cidade**

Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001), que regulamenta o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e estabelece as diretrizes gerais dessa política. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) ampliou o leque de instrumentos urbanísticos, podendo-se classificá-los em três grupos: i) aqueles destinados a induzir o uso e a ocupação do solo; ii) os destinados à regularização de áreas urbanas; e iii) aqueles designados a institucionalizar o processo

de gestão democrática da cidade (IPEA, 2014).

Segundo Aparecido Junior (2017), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) passou nada menos que 10 (dez) anos tramitando no Legislativo e, desde a sua propositura – Projeto de Lei nº 5.788 (BRASIL, 1990) – as ideias de como deveria ser esta norma geral da União foram objeto de debate e amadurecimento. Segundo o autor, ao final, houve uma opção didática (deliberada ou não) do legislador infraconstitucional, pois o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), além de trazer as diretrizes da política de desenvolvimento urbano, funciona como uma espécie de cartilha para a elaboração das leis dos Planos Diretores dos municípios brasileiros, ao trazer definições, conteúdos obrigatórios, orientar a formulação e aplicação da legislação.

Ainda segundo Aparecido Junior (2017), um dos exemplos dessa pretensão didática pode ser observado no art. 4º do Estatuto da Cidade, que traz os Instrumentos de Política Urbana classificados em 4 (quatro) grupos (ver Quadro 36): [1] **os instrumentos de planejamento** em 3 escalas: i) nacionais, regionais e estaduais, ii) regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e iii) municipal; [2] **os institutos tributários e financeiros**; [3] **os institutos jurídicos e políticos**; e [4] **os instrumentos ambientais** (APPARECIDO JUNIOR, 2017).

Conforme mencionado anteriormente, para Almeida (2004) a redação o art. 4º do Estatuto da Cidade, embora exemplifique e sistematize um conjunto de instrumentos de Política Urbana com o intuito de auxiliar o trabalho dos administradores municipais, sua redação não apresenta uma coerência técnica que possa auxiliar a tarefa de distingui-los e/ou compará-los, pois as rubricas empregadas para identificação dos “instrumentos” têm características muito diversas (BRASIL, 2001)

Segundo o mesmo autor, alguns aparentam ser bem “amplos” (plano nacional de desenvolvimento econômico e social, Plano Diretor), outros mais “restritos” (tombamento, concessão de direito real de uso); uns referem-se à “ações pertinentes entre objetos” (instituição de unidade de conservação, instituição de zonas especiais de habitação de interesse social); outros utilizam “conceitos jurídicos abstratos” (limitações administrativas, direito de superfície), uns “se identificam com elementos de fato” (gestão orçamentária participativa); outros “como objetos em si” (desapropriação, plano plurianual) (ALMEIDA, 2004).

Para Dallari (2014), o rol de instrumentos previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade tem como aspectos positivos o provisionamento e a institucionalização de um conjunto de ferramentas vocacionadas para a intervenção urbanística, que poderão vir a ser utilizados pelos municípios mediante interesses locais e ou regionais, por meio de legislação específica estadual e/ou municipal que os ampare,

estimulando a Administração Pública a interagir com particulares na realização de atividades urbanísticas de interesses comuns (BRASIL, 2001).

A análise do quadro que segue (ver Quadro 36) nos permite verificar que 5 destes instrumentos [1] **disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo**; [2] **planos, programas e projetos setoriais**; [3] **desapropriação**; [4] **parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**; e [5] **regularização fundiária** – referem-se mais diretamente aos interesses de intervenção de transformação do território, objeto desta pesquisa.

### Quadro 36 – Classificação dos Instrumentos de Política Urbana do Estatuto da Cidade

<b>Instrumentos de Planejamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) plano diretor;</li> <li>b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;</li> <li>c) zoneamento ambiental;</li> <li>d) plano plurianual;</li> <li>e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;</li> <li>f) gestão orçamentária participativa;</li> <li>g) planos, programas e projetos setoriais;</li> <li>h) planos de desenvolvimento econômico e social.</li> </ul>
<b>Institutos Tributários e Financeiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU);</li> <li>b) contribuição de melhoria;</li> <li>c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;</li> </ul>
<b>Institutos Jurídicos e Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) desapropriação;</li> <li>b) servidão administrativa;</li> <li>c) limitações administrativas;</li> <li>d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;</li> <li>e) instituição de unidades de conservação;</li> <li>f) instituição de zonas especiais de interesse social;</li> <li>g) concessão de direito real de uso;</li> <li>h) concessão de uso especial para fins de moradia;</li> <li>i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;</li> <li>j) usucapião especial de imóvel urbano;</li> <li>k) direito de superfície;</li> <li>l) direito de preempção;</li> <li>m) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;</li> <li>n) transferência do direito de construir;</li> <li>o) Operações Urbanas Consorciadas;</li> <li>p) regularização fundiária;</li> <li>q) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;</li> <li>r) referendo popular e plebiscito;</li> <li>s) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;</li> <li>t) legitimação de posse.</li> </ul>
<b>Instrumentos Ambientais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) estudo prévio de impacto ambiental (EIA);</li> <li>b) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).</li> </ul>

Fonte: Autor baseado no art. 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Os [1] **Planos, Programas e Projetos Setoriais** são o instrumento pelo qual se detalha por setor (habitação, mobilidade, educação, saúde, segurança, social, ambiental, econômico, etc.) a política, as diretrizes, as metas e as medidas instrumentais. Na prática, este instrumento resulta em um documento pouco eficiente em virtude de não possuir força de Lei. À diferença destes, os “Planos de Pormenor” em Portugal, ou os “Planos Parciais” na Colômbia, que após aprovados, têm a garantia de sua continuidade mesmo com mudanças no quadro político do executivo.

A [2] **Desapropriação** é o instrumento utilizado pelo Poder Público, em razão de uma necessidade, enquadrada como “de utilidade pública” ou “de interesse social”, para despojar, despossuir alguém de sua propriedade e a tomar para si, mediante procedimento de indenização. A aplicação prática deste instrumento, embora conste por força legal constitucional dos Planos Diretores Municipais das cidades brasileiras, tem sido muito pouco difundida em razão: do preço político de sua aplicação, em virtude da baixa aceitação de proprietários de terra; e da previsão de conclusão acima do prazo do mandato do poder executivo. A Desapropriação tradicionalmente é uma disputa judicial entre o Poder Público e o Proprietário que tem duração média de 5 a 10 anos para ser concluída, podendo ser maior se houver pagamento em precatório, impedindo a Administração Pública de se beneficiar desta prática no exercício de seus respectivos mandatos, que é de 4 anos.

Ademais, foi possível constatar que a lei vigente que disciplina a Desapropriação no Brasil é da década de 1940, é defasada e ineficiente ao propósito que se destina, e sofreu poucas alterações desde então. Também foi possível constatar que dentre os meios de que dispõe a Administração Pública para implementação de sua Política Urbana, a Desapropriação tem sido o instrumento mais drástico, ao impor ao privado a efetiva perda de seu bem. Um de seus problemas tem sido a forma de indenização, onde um órgão da Administração Pública alega urgência pela utilização de um determinado território, e com base nessa declaração, um juiz autoriza sua aquisição imediata sem ter sido discutido nem iniciado o pagamento da devida indenização aos proprietários afetados, prática esta que restringe sua aplicabilidade aos casos concretos de descumprimento da Função Social da Propriedade urbana.

Além disso, na experiência brasileira, os processos de Desapropriação – necessários a intervenções de reconfiguração da estrutura fundiária – são demorados, excessivamente dispendiosos ao erário e não possuem etapas de negociação que estimulem e permitam aos proprietários afetados aderirem voluntariamente às intervenções propostas pelo *Planejamento Urbano* local, diferentemente de como ocorre nos casos de Portugal e Colômbia, que oferecem alternativas à “Desapropriação Compulsória”, seja por meio de um “sistema de permuta por imóvel” (dentro ou fora da área da operação), ou de uma “indenização mais justa e vantajosa” que a atual, feita mediante títulos de dívida

pública.

Silva (2006) defende que o regime jurídico da Desapropriação para fins urbanísticos no Brasil carece de uma disciplina própria. Segundo o autor perdeu-se a oportunidade de fazê-lo no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que a previu como um instrumento jurídico da Política Urbana, mas não lhe deu disciplina própria, deixando-a tal como está no art. 5º da Lei das Desapropriações por Utilidade Pública, Decreto-Lei nº 3.365 (BRASIL, 1941). Silva (2006) ainda ressalta que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) não definiu o regime jurídico da Desapropriação para fins urbanísticos. Para este autor, isso deveria ter sido feito por meio de um regime baseado na “utilidade urbanística”, algo entre a utilidade pública e o interesse social (SILVA, 2006). Ainda segundo o mesmo autor, a propriedade urbana pode ser desapropriada como qualquer outro bem da propriedade privada, no entanto, em virtude de muitas cautelas que cercaram a aplicação dos instrumentos de edificação e utilização compulsórios na Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Desapropriação tornou-se um processo de longo percurso, praticamente inviável (SILVA, 2006).

Portanto, pode-se afirmar que, no Brasil, a “Desapropriação” é um obstáculo a ser superado para a realização de intervenções urbanísticas de transformação territorial, em especial aquelas que envolvem muitas propriedades, e, conseqüentemente, proprietários distintos. Para isso, vimos que os exemplos das experiências de Portugal e Colômbia podem ser consideradas como referências.

O [3] **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios** é o instrumento que transfere poder-dever para a Administração Pública municipal exigir de proprietários de imóveis urbanos, que parcelem, edifiquem e/ou utilizem os imóveis de sua propriedade que sejam classificados como não parcelados, não edificados, subutilizados e não utilizados (neste caso, em edificação existente, porém abandonada). Deste instrumento interessa-nos nesta pesquisa, apenas a parte que compete ao parcelamento compulsório. Na prática, o **Parcelamento Compulsório**, desde que devidamente regulamentado pelo Município, possibilita que a Administração Pública intervenha indiretamente no estoque imobiliário dos especuladores urbanos, exigindo que glebas desocupadas dentro do perímetro urbano sejam parceladas para o fim de atender prerrogativas e interesses do Planejamento Urbano local. Via de regra, o argumento utilizado para a aplicação deste instrumento é promover o desenvolvimento econômico da cidade através da ocupação dos espaços inabitados, de forma que as glebas desocupadas cumpram sua função social, gerando moradia, bem-estar dos cidadãos, com o propósito de alcançar a justiça social e o desenvolvimento sustentado da cidade. Entretanto, no final do processo, caberá ao particular promover este Parcelamento, e já se discutiu, no subcapítulo anterior a este o que essa prática pode resultar.

A [4] **Regularização Fundiária** é o instrumento que congrega um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes. Seu propósito é bem específico, assim como sua aplicabilidade, não sendo possível utilizá-lo em outras situações que, a exemplo desta, também demandem uma necessária transformação da estrutura fundiária existente. Segundo Silva (2015), a política territorial urbana brasileira precisa enfrentar um grande desafio para realizar intervenções urbanísticas de regularização fundiária, precisa definir claramente os limites da intervenção estatal sobre o território dos aglomerados subnormais, que são resultantes de traçados aleatórios, ocupações e usos irregulares definidos exclusivamente pela população nas áreas ocupadas. Para o autor a Administração Pública falha no controle e na distribuição do acesso ao território e na garantia do direito à moradia convalidando ocupações desordenadas e contrárias ao melhor aproveitamento dos recursos naturais com padrões habitacionais indignos (SILVA, 2015).

Em 2017, a Lei nº 13.456 (BRASIL, 2017) possibilitou que as intervenções urbanísticas para fins de Regularização Fundiária Urbana sejam executadas por Consórcio Imobiliário<sup>116</sup>. Com essas alterações, as Regularizações Fundiárias passam a ter a possibilidade de serem executadas pelo Consórcio Imobiliário, por meio de intervenções urbanísticas semelhantes àquelas operacionalizadas pelo *Reparcelamento* em Portugal e/ou pelos *Reajuste de Tierras* e *Integración Inmobiliaria* na Colômbia.

Para Nogueira e Klink (2017), a efetividade da Reforma Urbana está condicionada ao entendimento dos agentes (públicos e privados) que usam das estruturas e arranjos em prol dos seus próprios projetos e estratégias. Os autores defendem que é necessário conciliar a aplicação dos instrumentos a uma Política Urbana concisa e bem amarrada, que utilize esses mecanismos de forma estruturada, na aplicação e implementação, condizentes com os seus objetivos. Entretanto, como salientam os autores, ao se avaliarem algumas poucas experiências de implantação dos instrumentos de Política Urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), nota-se que os municípios brasileiros (independentemente do porte) carecem de capacidade técnica-institucional para: desenvolver sua promoção; definir o escopo de aplicação; bem como, executar o acompanhamento e a gestão dos procedimentos necessários para sua plena operacionalização. “Constatou-se que, em alguns casos

---

<sup>116</sup> Considera-se Consórcio Imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. Fonte: (§ 1º do art. 46º) no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) alterado pela Lei nº 13.456 (BRASIL, 2017).

extremos, os resultados da aplicação dos instrumentos alcançaram resultados opostos aos definidos pelo Plano Diretor e em outros, o instrumento serviu para a consolidação da cidade segregada e díspar.” (NOGUEIRA; KLINK, 2017, p. 16).

Segundo o IPEA (2014), no Brasil, a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos constitucionalmente tem se dado lentamente em razão da falta de coesão entre os atores (públicos, privados e sociedade) que atuam sobre o território da cidade e a falta de capacidade técnica do funcionalismo público no âmbito municipal. Embora a pesquisa quantitativa do IPEA (2014) tenha apresentado dados positivos demonstrando a previsibilidade destes instrumentos em grande parte dos municípios brasileiros, em seus respectivos Planos Diretores, a pesquisa qualitativa demonstra que em muitos casos, previsão dos instrumentos é feita por meio da reedição literal de princípios e diretrizes já expressos no ordenamento técnico e jurídico do plano federal, atestando a falta de capacidade técnica já comentada.

Nesta mesma pesquisa, o IPEA (2014) faz uma série de recomendações aos municípios incentivando-os a desenvolver uma atitude crítica que os auxiliem a refletir sobre a adequação da natureza dos instrumentos à cidade que se pretende construir e a buscar a verificação em campo das especificações e aplicação do circuito completo destes instrumentos em municípios que já os operam, complementadas com entrevistas com os gestores municipais encarregados da operação, bem como a sobreposição de investimentos federais em infraestruturas e em Habitação de Interesse Social.

Ainda segundo o IPEA (2014), os técnicos da Administração Pública municipais necessitam de um aprofundamento do entendimento dos termos da aplicação dos instrumentos de Política Urbana definidos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Precisam conhecer de que forma se pode aplicá-los conjuntamente dentro de um circuito completo de intervenção e de gestão. Desta forma, teriam melhores condições para desenvolver sequencialmente adequadas leitura da realidade, definição de metas, elaboração dos instrumentos necessários para a execução dos planos territoriais; e para realizar tarefas como: a previsão e a preparação orçamentária para efetivar a execução; a administração e gestão dos recursos; a gestão das ações governamentais; o controle dos gastos públicos; e o monitoramento e avaliação que levariam a revisão e aprimoramento do planejamento inicial (IPEA, 2014).

### **5.3.2.3 Aspectos econômicos**

Enquanto, em Portugal e na Colômbia, a legislação urbanística que regulamenta a Política Urbana nacional está sujeita ao regime econômico-financeiro que estabelece a obrigatoriedade de que



todos os planos territoriais – sejam eles municipais, sejam intermunicipais – devam conter instrumentos de **Redistribuição Equitativa de Encargos e Benefícios** dos processos de urbanização (desenvolvimento, expansão, transformação), no Brasil, a **justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização** é apenas uma diretriz facultativa que pode ser implementada pelos municípios e que está prevista no art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Entretanto, mesmo previsto como diretriz, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) não apresenta, a exemplo de como fazem a Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014) e o Decreto nº 1.507 (COLÔMBIA, 1998), em que situações deveria ser aplicado, de que forma, com qual objetivos, etc. Possivelmente, essa diferença se justifique em razão de que o modelo de Planejamento adotado em Portugal e na Colômbia seja de natureza intervencionista e reguladora e, no Brasil, seja essencialmente reguladora.

O que os três países têm em comum é a utilização de Fundos Municipais oriundos de arrecadação de “receitas urbanísticas” (impostos, mais-valias, outorgas onerosas) com os propósitos de aplicação na: promoção de planos sustentabilidade dos ecossistemas; de prestação de serviços ambientais; de promoção, criação, manutenção e reforço de infraestruturas, equipamentos e áreas de uso público; conservação e preservação do patrimônio material; etc.

Foi possível constatar também que a Política Urbana brasileira está tratada no Capítulo II do Título VII da Ordem Econômica Financeira na Constituição Federal (BRASIL, 1988), mais especificamente pelos artigos 182º e 183º. Este dispositivo legal, estabelece competência aos municípios para o desenvolvimento de sua política de desenvolvimento urbano local; institui obrigatoriedade para a utilização do Plano Diretor (para cidades acima de 20 mil habitantes); bem como deixa facultativo, a aplicação sucessiva de 3 instrumentos coercitivos que objetivam promover (através do Plano Diretor complementado por legislação específica), o adequado aproveitamento das propriedades urbanas não edificadas, subutilizadas e não utilizadas, denominados: i) parcelamento e edificação compulsórios; ii) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e 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).

Dados estatísticos atuais do IBGE (2020)<sup>117</sup>, divulgados em 27 de agosto de 2020, demonstram que dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1.794 (32,20%) possuem população acima de 20 mil

---

<sup>117</sup> Fonte: Agência IBGE. Notícias. 27 de agosto de 2020. IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>>. Acesso em: 15 de nov. 2020.

habitantes e, portanto, devem possuir obrigatoriamente Plano Diretor, que podem ou não fazer previsão de uso desses dispositivos. Entretanto, também é facultado aos municípios com população inferior a 20 mil habitantes possuírem seu Plano Diretor, e vários o possuem. A estes vale a mesma regra.

Portanto, considerando que estes instrumentos são facultativos e, mesmo que constem dos respectivos Planos Diretores, podem não ter legislação que os discipline no âmbito local, pois essa não é uma exigência legal, é possível afirmar que existe uma probabilidade elevada de que estes instrumentos tenham tido muito pouca efetividade nos fins a que se destinam no cenário da Política Urbana nacional. Não se pode afirmar que o fato de ser facultativo seja um inconveniente para a utilização de instrumento urbanístico, seja ele de natureza territorial, tributária, política ou ambiental, mas, o fato de não ter um arcabouço legal sustentado por uma robusta legislação que os discipline no âmbito nacional, sim. Isso pode ser observado tanto na experiência portuguesa quanto na colombiana.

Foi possível constatar também que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) ao regulamentar os artigos 182º e 183º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), acrescentou outros instrumentos e institutos econômicos: de planejamento municipal (diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos de desenvolvimento econômico e social); tributários e financeiros (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros); jurídicos e políticos (desapropriação, tombamento, unidades de conservação, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, assistência técnica e jurídica gratuita) (BRASIL, 1988).

Além disso, o art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelece como diretrizes a serem implementadas pelos municípios: a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; e a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (BRASIL, 1988).

#### 5.3.2.4 Aspectos sociais

Os aspectos sociais que interessam a esta pesquisa referem-se às políticas públicas que têm por finalidade mitigar os impactos dos processos de gentrificação característicos das intervenções urbanísticas, sejam elas de desenvolvimento, sejam de expansão ou transformação territoriais. Foi possível identificar que tanto Portugal, como a Colômbia e o Brasil possuem instrumentos de política urbana de âmbito nacional para “combater os processos de gentrificação”. Entretanto, enquanto Portugal e Colômbia concentram esses instrumentos e programas dentro dos principais dispositivos legais que ordenam a política territorial em nível nacional objetivando assegurar que pessoas afetadas por intervenções urbanísticas permaneçam no local após a conclusão delas, no Brasil, a legislação é mais dispersa e objetiva exclusivamente ordenar o “acesso à moradia”.

No caso de Portugal, foi possível constatar que as políticas de reabilitação urbana nos centros históricos das cidades portuguesas, ao visarem estimular a requalificação de edifícios e criar condições favoráveis à atração de capital privado para planos de regeneração urbana, resultou na fixação de novas classes médias, e conseqüente expulsão de antigos moradores, promovendo segregação socioespacial e desenvolvimento urbano desigual. Em resposta a este problema foram criados dois programas nacionais de política pública de enfrentamento aos processos de gentrificação, como o *Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados* (RECRIA) e o *Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação* (SOLARH), ambos com os propósitos de dotar os proprietários abrangidos pelos “Planos de Reabilitação e Regeneração Urbana” de recursos financeiros necessários para o restabelecimento de padrões mínimos de habitabilidade de suas edificações, bem como, contribuir para o aumento de oferta de imóveis para locação, com valores compatíveis com os rendimentos de classes sociais locais de menor poder aquisitivo.

No caso da Colômbia, também foi possível identificar a existência de uma política pública de proteção e inclusão social que tem por finalidade mitigar os impactos dos processos de gentrificação. Entretanto, diferentemente de como ocorre em Portugal, que utiliza programas nacionais, na Colômbia esta temática é tratada na legislação urbanística nacional, mais especificamente na Lei de Reforma Urbana, Lei n.º 9 (COLÔMBIA, 1989), e na Lei de Ordenamento Territorial, Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997). Nestes dispositivos, existem regras que estabelecem a obrigatoriedade aos Planos Parciais – sejam eles de “desenvolvimento”, sejam de “renovação urbana” – de provisionar um percentual de território e de construção para atender aos interesses sociais de oferta de habitação popular, de espaços e equipamentos públicos. Entretanto, segundo relato do especialista colombiano entrevistado, infelizmente, o fato de os aspectos sociais se configurarem como “prerrogativas inegociáveis” nos

Planos Parciais isso não tem garantido sua efetividade por ausência de fiscalização adequada.

Além disso, foi possível constatar que a Lei de Reforma Urbana, Lei n.º 9 (COLÔMBIA, 1989) em seu art. 34º, possui um instrumento denominado “Direito Preferencial Inalienável” que garante que os proprietários de terrenos afetados pelos Planos Parciais tenham preferência na escolha das unidades imobiliárias resultantes das operações urbanísticas, permitindo assim, a permanência destes no local. Todavia, na Colômbia, o uso da “estratificação” para fins de cobrança de impostos e subsídios, tem causado dificuldades para a permanência da população local nas áreas submetidas aos Planos Parciais de renovação e/ou conversão urbana, que, ao melhorarem as condições urbanísticas e construtivas do território afetado, ocasionam um proporcional aumento de cobrança de impostos sobre as propriedades imobiliárias resultantes, o que dificulta, em muitos casos, a permanência dos antigos proprietários. Para contornar este problema, vimos que a cidade de Bogotá incorporou, experimentalmente, uma norma – que estabelece que os antigos proprietários paguem durante 10 anos, valores de impostos compatíveis com os valores praticados pelo “estrato socioeconômico” antes da intervenção, uma espécie de “congelamento temporário dos impostos” sobre as propriedades imobiliárias – dentro do Plano Parcial Triângulo de Fenícia objetivando facilitar economicamente, que os antigos proprietários permaneçam no local da intervenção após sua execução.

No Brasil, os 5 principais instrumentos que podem ser associados como ferramentas para mitigar os impactos dos processos de gentrificação são aqueles que tem por finalidade ordenar o “acesso à moradia” como: “regularização fundiária”<sup>118</sup>; “usucapião de bens públicos”<sup>119</sup>; “direito de superfície”<sup>120</sup>; “concessão de uso especial para fins de moradia”<sup>121</sup>; e “financiamento de habitação social”<sup>122</sup>.

A **regularização fundiária**, já tratada na seção 5.3.3 Legislação e instrumentos da Política Urbana, tem como propósito dar posse aos ocupantes de aglomerados subnormais (assentamentos urbanos irregulares) porém consolidados.

O **usucapião de bens públicos**, embora seja uma prerrogativa coibida pelo Parágrafo único do art. 191º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) – estabelece que aquele que, não sendo proprietário

---

<sup>118</sup> Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017).

<sup>119</sup> Art. 191º da Constituição Federal (BRASIL, 1988)

<sup>120</sup> Art. 21 do Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001)

<sup>121</sup> Art. 22-A da Lei n.º 9.636 (BRASIL, 1998)

<sup>122</sup> Lei n.º 11.124 (BRASIL, 2015)

de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por 5 anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a 50 hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade – ele se aplica nos casos em que a União perde a propriedade por abandono (SILVA, 2015).

O “**direito de superfície**” é uma modalidade de concessão atribuída pelo proprietário do terreno para que outrem (pessoa física ou jurídica) possa construir e utilizar temporariamente o terreno, mediante contrato e escritura pública registrada em cartório de Registro Imobiliário, com pagamento do imposto de transmissão municipal e pode ser gratuita ou onerosa (pagamento de valor fixo à vista ou parcelado).

A **concessão de uso especial para fins de moradia** aplica-se às áreas de propriedade da União, que poderão ser conferidas aos possuidores ou ocupantes que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m<sup>2</sup> de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

O **financiamento de habitação social** objetiva: i) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; ii) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e iii) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. Para tanto, se previu a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

### 5.3.3 Características da Política Urbana Territorial

A análise documental nos possibilitou verificar que a Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988) – assim como a Constituição Federal portuguesa (PORTUGAL 2005) e a Constituição Federal colombiana (COLÔMBIA, 1991) – delegou aos municípios a competência de estabelecer sua Política Urbana local, e que, para serem ordenadas na implantação de uma política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, as Funções Sociais da Cidade – urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade); de cidadania (educação, saúde, segurança e proteção); e de gestão (prestação de

serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana) – precisam constar do respectivo planejamento urbano local, e, nestes, devem ser definidas e caracterizadas para que possam ser implementadas por meio de planos, programas, projetos e legislações específicas aos propósitos que se destinam.

Vimos também, que a “Função Social da Propriedade” é um princípio propugnado pelas Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), Constituição Federal portuguesa (PORTUGAL, 2005) e Constituição Federal colombiana (COLÔMBIA, 1991) ao regular a Política Urbana nacional, e que estes países ao adotarem a “Função Social da Propriedade” em seu ordenamento jurídico, compreendem que a propriedade não é uma função social, mas um direito, que tem uma função social, a ser garantida por regras que visam identificar, categorizar e exigir do proprietário de solo urbano, promova o adequado aproveitamento de sua propriedade, segundo as diretrizes expressas pelo Planejamento Urbano local. Ou seja, a Função Social da Propriedade significa que o proprietário deve dar uma utilização socialmente justa ao objeto do direito de propriedade, gleba(s) ou lote(s) pois, o interesse coletivo deve prevalecer sobre o individual (FARIA, 2017).

Segundo Silva (2006), a Constituição Federal (BRASIL, 1988) deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (art. 21º e 182º), sobre preservação ambiental (artigos 23º, 24º e 225º), sobre planos urbanísticos (artigos 21º, 30º e 182º) e sobre função urbanística da propriedade urbana. Para o autor, a propriedade urbana fica, pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), submetida ao processo urbanístico definido pela lei, nos termos de seu art. 182º, que subordinou o cumprimento de sua função social às exigências da ordenação da cidade expressas no Plano Diretor Municipal.

Segundo Faller (2012), a Constituição Federal (BRASIL, 1988) garante o direito de propriedade, desde que atenda à função social, sendo que as normas garantidoras dos direitos fundamentais são de aplicação imediata. Segundo o autor, os direitos e garantias fundamentais são cláusulas pétreas e, conforme o art. 60º, não podem ser deliberadas por Emenda Constitucional. Ainda segundo o mesmo autor, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) inseriu, no Capítulo II, os Instrumentos da Política Urbana, dizendo que os limites da propriedade dependem da política adotada por cada cidade, com previsão no Plano Diretor, conforme o art. 182º.

Segundo Sartori (2016), a função social, exigida para a garantia do direito outorgado constitucionalmente, implica em uma série de ônus para o seu titular, desde as restrições de exercício até a proibição de uso exclusivo, passando pela exigência de um aproveitamento racional e eficiente, com a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Segundo a autora,

o direito de propriedade no Brasil é hoje substancialmente diferente, a ponto de ter retirada a garantia constitucional e, com ela, a proteção estatal, se não se cumprir a função social. Ainda segundo a autora, as constituições brasileiras, desde a Constituição Brasileira Imperial (BRASIL, 1824), sempre garantiram o direito de propriedade. No entanto, a visão constitucional do direito de propriedade sempre foi a de um direito absoluto, embora já se falasse em Função Social da Propriedade. Somente na Constituição (BRASIL, 1988) é que a garantia ao direito de propriedade, erigida em cláusula pétrea, condiciona-se expressamente ao seu uso. Mas, se a propriedade não exerce função social, retira-lhe o Estado a garantia (SARTORI, 2016).

O Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 21º, estabeleceu à União algumas competências relacionadas ao planejamento territorial como: i) elaborar e executar planos nacionais e regionais, tanto de ordenamento do território quanto de desenvolvimento econômico e social; ii) explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: os serviços e instalações de energia elétrica, o aproveitamento energético dos cursos de água, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres; iii) organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; iv) planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; v) instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; e ainda vi) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Entretanto, segundo Libório e Saule Júnior (2017) a Política de Desenvolvimento Urbano, é tratada no capítulo “Da Ordem Econômica e Financeira” da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e, como Política Pública, materializa-se na forma de um programa de ação governamental voltado à ordenação dos espaços habitáveis, abrangendo, dessa forma, tanto o planejamento quanto a gestão das cidades. Segundo os mesmos autores, a execução da atividade urbanística, compreendida como a intervenção estatal voltada à ordenação dos espaços habitáveis, é uma típica função pública, a ser desempenhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em suas respectivas esferas de competência, mediante a necessária participação da sociedade civil, em cooperação com a iniciativa privada e demais setores da sociedade e em condições isonômicas com os agentes privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017).

A Política de Desenvolvimento Urbano tem 2 (dois) objetivos constitucionais essenciais garantidos pelo art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988): i) a ordenação do pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade, na forma que dispuser o Plano Diretor, e ii) a garantia do bem-estar de seus habitantes. Segundo Libório e Saule Júnior (2017), com esta vinculação dos objetivos, o interesse em que as funções sociais da cidade sejam plenamente desenvolvidas é dos habitantes da cidade, o que abrange qualquer pessoa, qualquer grupo social. Cabe ao Município, como principal ente federativo na promoção da Política Urbana, definir quais são e de que forma devem ser desenvolvidas as funções sociais da cidade tendo como principal instrumento o Plano Diretor.

A análise comparativa referente ao provisionamento de dispositivos legais de garantia dos princípios da **transparência e participação**, bem como os de incentivo, fomento, coerção, regulação dos aspectos **econômicos** e **sociais** pertinentes à Política Urbana, se pode afirmar que o Brasil se equipara a Portugal e a Colômbia, considerando o distanciamento que ainda existe nestes países em relação à experiência na execução de planos que tenham em seu escopo, entre outros aspectos, a reconfiguração de estrutura fundiária existente de imóveis de vários proprietários, objeto desta pesquisa. Nestes aspectos, pode-se afirmar que o Brasil possui um arcabouço jurídico consistente, contudo, na efetiva aplicação destes, ainda carece de melhores práticas.

Um exemplo desta carência é o fato de que, embora o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), estabeleça no inciso II do art. 2º que a política urbana nacional tem como uma de suas diretrizes gerais a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, segundo depoimento de um dos especialistas participantes do Seminário de Avaliação desta pesquisa, essa tem sido uma prática utilizada em muitos municípios brasileiros apenas na elaboração dos Planos Diretores, entretanto, na formulação da legislação municipal que disciplina o Parcelamento do solo urbano e em outros instrumentos, essa participação não tem ocorrido.

### 5.3.3.1 O princípio da Transparência

O princípio da transparência é tratado de forma diferenciada nas legislações federais de Portugal, Colômbia e Brasil que tratam da Política Urbana.

No caso de Portugal o princípio da **transparência** é disciplinado pela “Lei de Bases gerais da política pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo” (LBSOTU), Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014), mais especificamente pelos artigos 74º e 75º. Este dispositivo legal também regulamenta os princípios de “publicidade” e “participação” que juntamente com o princípio da



“transparência”, embasam a obrigatoriedade de a Administração Pública municipal divulgar antecipadamente qualquer iniciativa e responder publicamente às questões suscitadas por qualquer cidadão. Isso impõe a todos os agentes públicos (federais, estaduais e municipais) envolvidos em processos de expansão, desenvolvimento e transformações territoriais que estejam muito atentos aos questionamentos dos cidadãos referentes à prossecução das suas atribuições em matéria de solos, ordenamento do território e de urbanismo, lhes obrigando-os a responder por escrito todos os questionamentos que possam suscitar da interpretação da “documentação necessária para a execução de planos territoriais”<sup>123</sup>, e na sequência, disponibilizem, tantos os questionamentos quanto as respostas, em plataformas digitais para que possam ser consultados por toda a população a qualquer momento do processo. Isso permite a todos os interessados acessar o inteiro teor dos processos, além de documentar historicamente todas as etapas de proposição, aprovação, detalhamento, execução e monitoramento dos planos territoriais. Além disso, o princípio da transparência impõe que todos os planos territoriais sejam publicados do Diário da República, e que tais publicações sejam acompanhadas dos seus respectivos atos de aprovação, bem como publicitados no Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT), plataforma nacional que disponibiliza informações sobre as intervenções em curso no território português.

No caso da Colômbia, a **transparência** é um dos 4 (quatro) princípios do regime normativo expressos no art. 100º da Lei de Ordenamento Territorial, Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997), e sua garantia é estabelecida pela obrigatoriedade de que o regime regulatório deva ser explícito e completamente público para todas as partes envolvidas no desenvolvimento urbano. Além disso, a adoção das normas gerais e complementares de Planejamento Urbano que subsidiarão a “emissão das licenças” deverão basear-se nos princípios de “concordância”, “neutralidade” e “simplicidade” garantindo consecutivamente: que as normas urbanísticas estejam em harmonia com as determinações do Plano de Ordenamento Territorial; que cada proprietário tenha o direito de ter o mesmo tratamento regulatório que qualquer outro; e que as normas urbanísticas devam ser acessíveis e desenvolvidas de maneira a facilitar sua compreensão, aplicação e controle. A exemplo do que ocorre em Portugal, na Colômbia, a aplicação do princípio da transparência tem garantido amplo acesso a toda a documentação

---

<sup>123</sup> Regulamentos administrativos (leis, decretos, avisos); programas e planos territoriais com seu respectivo conteúdo documental; tramitação dos procedimentos e de dinâmica de programas e planos territoriais; decisões referentes à execução dos planos territoriais; tramitação dos procedimentos de controle prévio das intervenções urbanísticas (em curso e planejadas para o futuro), bem como suas respectivas decisões; contratos celebrados entre os envolvidos na operacionalização (Estado, regiões autônomas, autarquias locais, particulares, etc.); os relatórios de acompanhamento de execução dos programas e planos territoriais, bem como das intervenções urbanísticas realizadas; e ações de fiscalização de atividades vinculadas ao uso, ocupação e transformação do solo.

que instrui o planejamento e as intervenções urbanísticas naquele país. Isso pode ser constatado nas publicações dos Planos Parciais que instruem os processos de intervenção urbanísticas analisados nesta pesquisa. Seu conteúdo contempla todos os trâmites processuais legais (legislativos) de proposição, de avaliação, de detalhamento, de alteração, de planejamento, de execução, de monitoramento e de resultados, bem como todos os diagnósticos, propostas e pedidos de esclarecimentos feitos pela comunidade ao longo das etapas das intervenções.

No Brasil o princípio da **transparência** é tratado no art. 216-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988) como um dos princípios a serem obedecidos, especificamente, pelo Plano Nacional de Cultura, juntamente com o princípio do “compartilhamento das informações”, ambos incluídos pela Emenda Constitucional n.º 71 (BRASIL, 2012).

Entretanto, em 2009, foi sancionada a **Lei da Transparência**, Lei Complementar n.º 131 (BRASIL, 2009), dispositivo legal que objetivava assegurar o princípio da transparência mediante: incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Essa lei se aplica à política urbana (federal, estadual, do distrito federal e municipal) quando o assunto é a destinação de recursos financeiros para aplicação em planejamento e/ou intervenção territorial.

Embora no texto original da Constituição Federal (BRASIL, 1988) a transparência não figure, como um princípio constitucional a ser aplicada ao exercício da Política Urbana (nacional, regional ou local), e não seja tratada com essa terminologia pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o princípio do **acesso a informações**, já estava previsto<sup>124</sup> nestes dispositivos, porém, desprovidos de dispositivo específico para sua regulação. O art. 40º do Estatuto da Cidade assegura o “acesso à informação e à documentação necessários para elaboração, bem como para a fiscalização de implementação dos Planos Diretores municipais” (BRASIL, 2001).

Em 2011, foi sancionada a Lei de Acesso à Informação, Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011), que regulamenta os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de **garantir o acesso a informações** previstas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). Por meio deste dispositivo legal, é assegurado que todas as informações sobre a guarda do Estado (legislativo, executivo e judiciário) sejam públicas, tendo seu acesso restringido em casos específicos,

---

<sup>124</sup> Na Constituição Federal (BRASIL, 1988) nos artigos 5º, 37º e 216º. No Estatuto da Cidade no art. 40º.

como no caso de assuntos relacionados à: defesa e a soberania nacionais; condução de negociações ou relações internacionais do país; vida, segurança ou saúde da população; estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; entre outros.

O art. 6º da Lei n.º 12.527 (BRASIL, 2011) estabelece que cabe aos órgãos e entidades do poder público **assegurar a gestão transparente da informação**, propiciando: amplo acesso a ela e sua divulgação; proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; bem como a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. Os procedimentos previstos pelo art. 3º desse dispositivo legal asseguraram o direito fundamental de acesso à informação, devendo ser executados em conformidade com a observância da publicidade como preceito geral, divulgando informações de interesse público (independentemente de solicitações); através de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, fomentando o desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública. Desta forma, o Brasil equipara-se a Portugal e a Colômbia quanto ao arcabouço legislativo necessário para atender ao princípio da transparência. Vale observar que possuir os dispositivos legais adequados não é garantia de sua plena e eficaz aplicação. Na experiência brasileira recente, grande parte do acesso à informação não está disponível na sua integralidade para consulta em ambiente virtual, sendo, portanto, acessada mediante solicitação formal aos órgãos da Administração Pública, que por força legal, se obrigam a fornecê-la.

### 5.3.3.2 O princípio da Participação

O Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001) – ao regulamentar diversos instrumentos jurídicos urbanísticos de ordenação territorial, trata o princípio da **participação** como sendo um “instrumento de legitimação de um processo inclusivo e democrático” da Política Urbana. O Estatuto da Cidade estabelece: a participação popular (art. 2º), como um instrumento de gestão democrática da política urbana, devendo esta, ser garantida em todo o processo de formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e estabelece 4 instrumentos participativos (arts. 43º a 45º) para garantir a gestão democrática: i) a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; ii) os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; iii) os debates, as audiências e as consultas públicas; e iv) as conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal (BRASIL, 2001).

Além disso, o Estatuto da Cidade garante a participação de comunidades, movimentos e entidades sociais (art. 4º) na formulação e acompanhamento dos Instrumentos de Política Urbana; garante a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados (art. 32º) nas Operações Urbanas Consorciadas; prevê ser de responsabilidade solidária entre os Poderes Executivo e Legislativo (art. 40º), a promoção de audiências públicas e debates com participação da população, e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação; e obriga que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 45º), incluam, obrigatoriamente, significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

Entretanto, a recente fusão/extinção<sup>125</sup> do “Ministério das Cidades” com o da “Integração Nacional” que resultou no “Ministério do Desenvolvimento Regional” transformou radicalmente a forma como o princípio da **participação** vinha sendo praticado pelos agentes públicos (federais, estaduais e municipais). O extinto Ministério das Cidades – criado para atuar por meio de programas de política econômica com foco em problemas sociais e urbanos relacionados ao território como saneamento, habitação, transporte, energia, recursos hídricos, etc. – teve um papel fundamental na garantia do direito de participação no período em que esteve em funcionamento. Uma das formas que o Ministério das Cidades utilizava para procurar garantir o princípio da participação, era punir os agentes públicos das cidades e estados que, comprovadamente, haviam conduzido seus processos de planejamento urbano vilipendiando este princípio de comparecer às conferências nacional, estadual e municipal realizadas anualmente.

Além disso, muito se discute sobre a efetivação do princípio da participação promovida através dos “órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal”. A principal crítica com relação a este modelo refere-se a sua natureza exclusivamente “consultiva”, que resulta na prática que seus membros, ou “conselheiros” como são mais conhecidos, tenham apenas direito a voz, e não a voto, como no modelo “deliberativo”, o que de fato poderia ser enquadrado como “participação nas tomadas de decisão”.

As audiências, por sua vez, também não são bem utilizadas por grande parte das cidades brasileiras no processo de planejamento. Geralmente são em número reduzido, em tempo exíguo e

---

<sup>125</sup> Medida Provisória n.º 870 (BRASIL, 2019).

promovem muito pouco e/ou nenhum debate. Além disso, na prática, não têm sido um instrumento potencialmente eficiente para promover qualitativamente a participação da sociedade no processo de planejamento, pois, na maioria das vezes, se percebe que são conduzidas apenas para se cumprir uma determinação legal.

No caso de Portugal o princípio da **participação** é disciplinado pelo art. 6º da “Lei de Bases gerais da política pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo” (LBSOTU), Decreto-Lei n.º 80 (PORTUGAL, 2015), com a denominação de “Direito de Participação”, e visa garantir que todas as pessoas tenham o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos programas e planos territoriais. Contudo, na prática, mesmo que todas as sessões de discussão sobre programas e planos territoriais tenham essa prerrogativa, a legislação, quando trata dos deveres dos municípios, não os obriga a promover audiências públicas. Portanto, a maioria dos municípios portugueses acaba fazendo o mínimo necessário, dando respostas genéricas aos questionamentos encaminhados por meio de um relatório de respostas, fato este diagnosticado pela entrevista feita com especialista português e comprovado na análise documental. Esse modelo difere de como o princípio da participação é regulamentado e praticado na Política Urbana brasileira, embora o resultado prático se assemelhe na ineficiência.

No caso da Colômbia, a legislação urbanística que visa garantir o princípio da **participação** se assemelha mais ao caso brasileiro. O art. 22º da Lei de Ordenamento Territorial, Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997), que trata da “participação da comunidade no ordenamento do território”, estabelece que no decurso da formulação e coordenação dos Planos de Ordenamento Territorial seja assegurada que as “organizações civis” (devidamente reconhecidas) de bairros ou aldeias designem representantes (delegados) eleitos por “mecanismos democráticos” para que acompanhem os processos, transmitam aos demais cidadãos suas considerações, bem como façam proposições sobre os componentes dos planos. No exercício de suas prerrogativas estes delegados (eleitos) terão assegurados seus direitos de participação nos seguintes casos: propor usos distintos aos estabelecidos previamente para suas zonas e vizinhanças; formular e propor Planos Parciais para ações de desenvolvimento urbano em sua área; bem como exercer ações de supervisão que garantam o cumprimento ou impeçam a violação das normas estabelecidas, mediante procedimentos de acordo com as políticas locais de descentralização. Ou seja, esse modelo de participação também pode ser enquadrado como “consultiva”.

### 5.3.4 O Reparcelamento no Brasil

Enquanto, em Portugal, o *Reparcelamento* e, na Colômbia, o *Reajuste de Tierras* e a *Integración Inmobiliaria*, possuem dispositivos legais (nacionais, regionais e locais) robustos e sistematizados, no Brasil, o Reparcelamento vem sendo incorporado de forma dispersa; ora por esforços legislativos que propõem alterações da legislação federal vigente, incorporando o instrumento em leis e decretos pré-existentes; ora no rol dos instrumentos de política urbana em Planos Diretores municipais; ora em legislações municipais que disciplinam o Parcelamento do Solo.

Foi possível identificar no Reparcelamento em Portugal e no *Reajuste de Tierras* e *Integración Inmobiliaria* na Colômbia que estes instrumentos que se ajustam a situações muito variadas, tais como: i) redivisão de propriedades rurais, para melhor aproveitamento de recursos naturais e aumento de produtividade; ii) conversão de áreas rurais para uso urbano; iii) renovação urbana, para alteração de usos ou reforço de infraestrutura; iv) implantação de novas infraestruturas em áreas densamente povoadas; e v) recuperação de áreas destruídas ou sujeitas a acidentes ou alteradas por desastres naturais.

Também foi possível identificar que dentre as principais vantagens desses instrumentos se destaca a substituição da negociação coercitiva com cada proprietário por um método de tomada de decisão coletiva (que contempla os interesses mútuos de todos os agentes públicos e privados envolvidos) e que pode evitar Desapropriações Compulsórias por meio da adesão voluntária dos proprietários e locatários afetados à intervenção proposta. Outro aspecto que foi possível identificar, é que, como a entrega dos imóveis se dá em troca de um imóvel futuro, ainda que de maior valor, não há dispêndio imediato de recursos financeiros, o que contribui para viabilizar financeiramente os empreendimentos operacionalizados por estes instrumentos.

No Brasil, a disseminação institucional do *Land Readjustment* se iniciou em 2005, por meio de cooperação técnica entre Brasil e Japão (que ocorre desde 1959) através da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA)<sup>126</sup>. Desde então, houve a publicação de 2 (dois) livros seminiais: “*Land Readjustment* e Operações Urbanas Consorciadas” (MONTANDON; SOUZA, 2007); e “*Métodos de Planejamento Urbano: Land Readjustment* e Redesenvolvimento Urbano” (SOUZA, 2009). Ambos contribuíram para a difusão do conhecimento deste instrumento para técnicos que atuam com

---

<sup>126</sup> Por meio desta agência de cooperação, vários técnicos que atuam com planejamento territorial em países que possuem acordos de cooperação, como é o caso do Brasil, têm oportunidade de passar um período (trimestral, semestral ou anual) estudando no Japão, as metodologias de abordagem de planejamento territorial utilizadas neste país.

planejamento urbano no território nacional.

Foi possível identificar que a introdução do Reparcelamento no Brasil pode representar um marco no desenvolvimento urbano, considerando o potencial que o instrumento urbanístico aparenta ter para que se alcancem alguns dos principais objetivos da Política Urbana contemporânea. Sua utilização pode incrementar e possibilitar intervenções urbanísticas de transformação territorial que objetivam isoladamente e/ou de forma agrupada: i) a produção de zonas urbanas de alta densidade; ii) a viabilização econômica do transporte coletivo; iii) a renovação de áreas degradadas e/ou obsoletas; iv) a regularização fundiária de aglomerados subnormais; vi) o financiamento de obras e serviços públicos; e vii) uma equitativa distribuição de encargos e benefícios decorrentes dos processos de urbanização.

Além disso, foi possível identificar que o Reparcelamento possui amplas vantagens com relação aos atuais instrumentos de Parcelamento do solo e de Desapropriação brasileiros, além de apresentar alguns benefícios como: i) viabilizar o aproveitamento da infraestrutura já instalada; ii) impulsionar projetos financiados pela valorização imobiliária (gerada na área da intervenção urbanística bem como em seu entorno imediato) protagonizadas pela Administração Pública local; e iii) ser aplicado tanto em áreas já urbanizadas, legal ou ilegalmente, quanto em áreas a serem urbanizadas.

Dentre os argumentos que embasam a introdução do Reparcelamento no Brasil, e que foram possíveis de identificar, destacam-se os seguintes fatos: i) do Brasil não possuir em sua Política Urbana um sistema institucionalizado de renovação do tecido urbano; ii) do desenvolvimento territorial brasileiro depender essencialmente da iniciativa privada (de proprietários de imóveis e de incorporadores de Loteamento), e de ser baseado mais pelos interesses econômicos destes do que os propugnados pelo Planejamento Urbano local; iii) o fato da dispersão das propriedades imobiliárias criar um “problema de retenção”, que impossibilita financeiramente, que empreendedores desenvolvam intervenções urbanísticas de reconfiguração da estrutura fundiária, por falta de recursos para comprar lotes de vários proprietários, que ao conhecerem os interesses do comprador, sobretaxam suas propriedades acima dos valores de mercado, procurando obter vantagens econômicas.

Ao identificar que no Brasil, o único instrumento que podemos utilizar para solucionar o “problema da retenção” é a Desapropriação, fica demonstrada a necessidade de se criar novos mecanismos (instrumentos) que sejam capazes de convencer os proprietários de imóveis contíguos a cederem seus imóveis voluntariamente, ou na pior hipótese, de forma compulsória. Entretanto, em ambos os casos, que os valores a serem pagos a título de indenização sejam equivalentes aos lucros prospectados às propriedades afetadas após a execução do projeto de intervenção proposto.

Foi possível identificar que vários países lidam com este problema por meio de um instrumento

denominado *Land Readjustment*, através de um sistema bem institucionalizado pelo qual os proprietários entregam seus imóveis a uma entidade promotora (Agência de Implementação), incumbida de executar o empreendimento, que pode ser pública ou privada, e recebem, ao final, unidades imobiliárias novas, sem pagamento de dinheiro entre as partes. E apesar da variação existente deste instrumento nestes países, é possível identificar similaridades como: i) para que essas operações possam ocorrer, é preciso que o município incorpore o instrumento urbanístico em seu plano de desenvolvimento local e/ou regional (no caso brasileiro, no Plano Diretor Municipal) e delimite as áreas que serão objeto das intervenções urbanísticas, sejam elas de desenvolvimento, expansão ou transformação territoriais; ii) serão necessários projetos específicos que estabeleçam o desenho urbano da área de transformação; iii) a aprovação desses projetos será feita pela Administração Pública e ordenado por legislação específica que deverá assegurar ampla participação dos proprietários e usuários afetados em todo o processo; iv) os proprietários de imóveis afetados, incluídos no perímetro de intervenção, podem se organizar por conta própria e propor um projeto ao município, assim como o município pode propor um projeto aos proprietários, em ambos os casos, será preciso que uma maioria qualificada de proprietários (em média em torno de dois terços) manifeste sua adesão voluntária ao projeto; e v) além de aprovar o projeto a Administração Pública local recebe ao final do empreendimento áreas destinadas a uso público e/ou equipamentos públicos (como ruas, praças, estações de transporte, etc.), bem como lotes que podem ser aproveitados para o desenvolvimento da política habitacional de interesse social ou vendidos no mercado, como forma de recuperação da mais-valia urbana.

#### **5.3.4.1 Contexto de surgimento do Reparcimento no Brasil**

Segundo especialista brasileiro entrevistado, antes da existência do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), uma prática frequente no estudo do Direito Urbanístico, naquela época, era por “Direito Comparado”<sup>127</sup>. Estudava-se muito em livros espanhóis e italianos. O Direito Urbanístico espanhol é considerado sofisticado por juristas que atuam neste segmento e influenciou muitos países, tanto que Victor Carvalho Pinto chegou a traduzir o índice da lei urbanística espanhola, que é muito sistematizada, numa de suas publicações intitulada *Do Estatuto da Cidade ao Código de Urbanismo*. Nesta publicação, o autor identificou que tinham capítulos inteiros que não tinha nenhum paralelo no

---

<sup>127</sup> Segundo SIQUEIRA (2013), Direito Comparado é expressão que resulta, claramente, da junção de dois termos: direito, que, no caso, se refere a sistema jurídico, e comparado, que tem a ver com a comparação, na busca por semelhanças e diferenças entre objetos comuns pesquisados, sejam eles um sistema jurídico sejam eles um instituto jurídico.



Brasil, especialmente sobre gestão urbana.

Foi possível identificar que pelas regras da legislação urbanística de Parcelamento do solo (nacional, estadual e municipal) um proprietário tem o direito de lotear – permite aos proprietários que subdividam suas glebas em lotes e as comercializem para inúmeros proprietários – e que esse direito tem sido responsável por grande parte da fragmentação urbana nas cidades brasileiras. No entanto, a unificação dos lotes, de competência municipal legislar, só é possível em propriedades de um mesmo proprietário. Ou seja, não existe um mecanismo que permita que se faça a unificação de lotes de distintos proprietários. O *Reparcelamento* é a ferramenta pela qual se torna possível esta prática, e vai além, permite que se faça uma nova configuração do traçado dos lotes e logradouros afetados por uma intervenção urbana, viabilizando um adequado aproveitamento do solo urbano neste território.

Além disso, foi possível identificar que no Brasil, tradicionalmente, utiliza-se apenas 2 (dois) instrumentos urbanísticos: o “Zoneamento” e o “Coeficiente de Aproveitamento”, ambos destinados a um pretense “controle sobre o adensamento” mas, se o propósito de operar sobre o território seja intervir, nos faltam instrumentos. Esta dificuldade é potencializada pela existência de muitos lotes nas cidades com pendências jurídicas oriundas de: inventários de herança, falência de empresa, recuperação judicial, separação de casal, dívidas fundiárias, posse da propriedade, etc.

Foi possível identificar nos casos de Portugal e da Colômbia, que o controle das operações de Parcelamento do solo (Fracionamento, Loteamento, Remembramento e Reparcelamento) é uma prerrogativa exclusiva da Administração Pública. Portanto, falta no Brasil instrumentos que garantam a prerrogativa da Administração Pública local de intervir em territórios dispersos, fragmentados e obsoletos, de forma a reconectar estes fragmentos urbanos ineficientes, que não cumprem as funções sociais da cidade, tanto ao tecido urbano que o circunda, quanto aos sistemas de áreas, equipamentos e serviços públicos e de mobilidade estabelecidos pelo Planejamento Urbano local.

Em 2011, o especialista brasileiro entrevistado teve acesso ao livro *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas* (2007), de autoria de Daniel Todtmann Montandon e Felipe Francisco de Souza. Se interessou tanto pelo assunto que resolveu entrar em contato com este último. Desde então trocam experiências sobre as diversas temáticas que envolvem esse instrumento urbanístico. No final do ano de 2013, ambos estiveram em Curitiba/PR no *Seminário Internacional – Sistema de Redesenvolvimento Urbano e Reajuste de Terrenos*, evento de encerramento do programa de cooperação entre a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) que tinha for finalidade estudar as possibilidades de aplicação do *Land Readjustment* em Curitiba/PR. Foi nesta mesma época que resolveu estudar o

*Reparcelamento* com mais profundidade nos seus aspectos jurídicos. Aproveitou um programa de capacitação no Centro de Estudos e Pesquisas do Senado que permitia ficar 3 (três) meses afastado em dedicação exclusiva para estudar um assunto de seu interesse, e assim o fez. Uma das conclusões que chegou com esses estudos é que seria fundamental a inclusão do instrumento *Reparcelamento* na legislação federal brasileira.

Um outro aspecto relevante é o comportamento do mercado imobiliário que está sempre em busca de novos negócios, e quando não encontra oportunidade em áreas urbanas, acabam indo buscar negócio em área suburbana ou até mesmo em outros municípios. Portanto, se os municípios não tiverem dispositivos para criar glebas adequadas ao uso imobiliário, conseqüentemente, surgirão loteamentos e condomínios cada vez mais distantes, fortalecendo o processo de fragmentação resultante do espraiamento do território urbano, como subproduto da incapacidade de se resolver este problema.

Já foi visto que o *Reparcelamento* (em Portugal) e o *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria* (na Colômbia) são instrumentos disciplinados por leis específicas, diferentemente de como ele está sendo introduzido no Brasil. Por que isso ocorre?

Um dos especialistas brasileiros entrevistado nesta pesquisa foi responsável direto pela redação de vários Projetos de Lei no Senado Federal que têm por finalidade inserir o *Reparcelamento* na legislação urbanística brasileira, bem como de grande parte dos pareceres emitidos pelas comissões que estes tramitaram, dentre os quais destacam-se: i) o Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013); ii) o Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014); iii) o Projeto de Lei n.º 57 (BRASIL, 2017); e o Projeto de Lei n.º 261 (BRASIL, 2018).

Segundo este especialista, esta estratégia de inserir o *Reparcelamento* em várias leis federais, foi adotada partindo de dois pressupostos:

- O primeiro se baseia na percepção de que uma proposta de lei global como as que existem em Portugal e na Colômbia, com a finalidade de regulamentar nacionalmente a atividade de ordenamento e controle territorial estatal, teria imensa possibilidade de não obter êxito em virtude da resistência que haveria por parte da iniciativa privada, pois mudaria por completo a forma operacional de como atualmente se desenvolve a atividade de Parcelamento de solo urbano no país, protagonizada, exclusivamente, pela iniciativa privada, atendendo mais aos seus interesses comerciais particulares que os planejados e/ou desejados pela Administração Pública local.
- O segundo se credita ao insucesso do Projeto de Lei n.º 3.057 (BRASIL, 2000) apresentado há duas décadas pelo deputado Bispo Wanderval, que pretendia incorporar os princípios da “Função Social da Propriedade urbana e da cidade”, o “direito à moradia” e a “garantia do direito a cidades

sustentáveis”, numa nova “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana”, juntando e alterando diversas leis federais vigentes, que até hoje não avançou em virtude de inúmeras dificuldades políticas.

Aparentemente, esta tentativa tem seu mérito, porém, quando se tenta incorporar novos conceitos e princípios por meio de legislação federal ou estadual – e não municipal como tem se dado tradicionalmente em nosso país quando o assunto é Política Urbana – isso acaba gerando uma série de confusões nas interpretações e nos entendimentos, que resulta no indesejado ambiente de “insegurança jurídica” para os municípios.

Entretanto, a estratégia de implementar novos conceitos alterando leis federais foi o caminho escolhido pelos legisladores brasileiros para incorporar o Reparcelamento na legislação urbanística vigente, pressupondo que, para os municípios, as leis federais e estaduais dão maior respaldo jurídico.

#### 5.3.4.2 Legislação Pertinente

Esta seção aborda o conjunto de **16 dispositivos legislativos** (projetos de leis, leis e decretos) entre os anos de 1996 e 2020 (ver Quadro 37), em ordem cronológica, que tem por finalidade disciplinar o *Reparcelamento* no território brasileiro, nos âmbitos federal e municipal (Belo Horizonte/MG, São Borja/RS, Taquari/RS, Linhares/ES, São Paulo/SP e Curitiba/PR).

**Quadro 37 – Dispositivos Legislativos do *Reparcelamento* no Brasil**

Reg.	Ano	Referência	Status
1º	1996	A cidade de <b>Belo Horizonte/MG</b> incorporou ao seu Plano Diretor o <b>Convênio Urbanístico de Interesse Social</b> .	Alterado pelo PD atual de 2019
2º	1997	A cidade de <b>São Borja/RS</b> incorporou o <b>Reparcelamento</b> à Lei municipal de Parcelamento do Solo.	<b>Vigente</b>
3º	2006	A cidade de <b>Taquari/RS</b> incorporou o <b>Reparcelamento</b> à Lei municipal de Parcelamento do Solo.	<b>Vigente</b>
4º	2006	A cidade de <b>Linhares /ES</b> incorporou o <b>Reparcelamento</b> à Lei municipal de Parcelamento do Solo.	<b>Vigente</b>
5º	2013	Senador Wilder Moraes propôs o <b>Projeto de Lei n.º 504</b> (BRASIL, 2013) prevendo o uso do <b>Reparcelamento</b> como alternativa à <b>Desapropriação por Utilidade Pública</b> .	Aprovado no Senado enviado à Câmara dos Deputados

6º	2014	Senador Paulo Bauer propôs o <b>Projeto de Lei n.º 65</b> (BRASIL, 2014) prevendo que o <b>Consórcio Imobiliário</b> possa utilizar o <b>Reparcelamento</b> para urbanização ou reurbanização de zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica.	Arquivada na Câmara dos Deputados em 21/12/2018
7º	2014	Deputado Federal Paulo Teixeira propôs o <b>Projeto de Lei n.º 7.943</b> (BRASIL, 2014) solicitando a inclusão do <b>Reloteamento</b> na Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o Parcelamento do solo urbano.	Retirado pelo Autor.
8º	2014	A cidade de <b>São Paulo/SP</b> incorporou ao seu Plano Diretor o <b>Reordenamento Urbanístico Integrado</b> , prevendo o uso do <b>Reparcelamento</b> em operações de reorganização fundiária.	<b>Vigente</b>
9º	2015	A cidade de <b>Curitiba/PR</b> incorporou ao seu Plano Diretor o <b>Redesenvolvimento Urbano</b> , prevendo o uso do <b>Reparcelamento</b> em projetos urbanos de reconhecido interesse público.	<b>Vigente</b>
10º	2017	O <b>Projeto de Lei n.º 504</b> (BRASIL, 2013) do Senado prevendo o uso do <b>Reparcelamento</b> como alternativa à <b>Desapropriação por Utilidade Pública</b> chega à Câmara dos Deputados e transforma-se no <b>Projeto de Lei n.º 6.905</b> (BRASIL, 2017).	Em tramitação na Câmara dos Deputados
11º	2017	Senador Aírton Sandoval propôs o <b>Projeto de Lei n.º 57</b> (BRASIL, 2017) incorporando o <b>Reparcelamento</b> às <b>Operações Urbanas Consorciadas</b> .	Arquivada em 21/12/2018
12º	2017	Presidente Michel Temer aprovou a <b>Lei n.º 13.456</b> (BRASIL, 2017) autorizando a <b>Regularização Fundiária</b> por <b>Consórcio Imobiliário</b> .	<b>Vigente</b>
13º	2018	Senador José Serra propôs o <b>Projeto de Lei n.º 261</b> (BRASIL, 2018) propondo o uso <b>Reparcelamento</b> na implantação de <b>novas linhas de transporte ferroviário</b> .	Com a Comissão de Serviços de Infraestrutura 18/11/2020
14º	2019	Senador Plínio Valério propôs o <b>Projeto de Lei n.º 5.134</b> (BRASIL, 2019) incorporando o <b>Reparcelamento</b> como uma modalidade de parcelamento a ser executada por meio de Concessão de Obra Pública.	Pronta para a pauta na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
15º	2019	A cidade de Belo Horizonte/MG incorporou ao seu Plano Diretor o <b>Reajuste de Terrenos</b> para qualificação urbanística, o <b>Reparcelamento</b> para auxiliar a implantação de Espaços livres de uso público e instalação de Equipamentos Urbanos e Comunitários; e o <b>Parcelamento Vinculado</b> para desenvolver Projetos em ZEIS e AEIS.	<b>Vigente</b>
16º	2020	A cidade de São Paulo/SP, sanciona o <b>Decreto n.º 59.885</b> (SÃO PAULO, 2020) incorporando o <b>Reparcelamento</b> à Lei municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.	<b>Vigente</b>

Fonte: Autor

Considerando a importância desses **dispositivos legislativos** para esta pesquisa, todos os 16 serão apresentados individualmente e em sequência cronológica, a seguir.

### 5.3.4.3 Análise dos Dispositivos Legislativos do *Reparcelamento* no Brasil

#### 5.3.4.3.1 1º Reg. 1996 / PD Belo Horizonte/MG

O primeiro registro encontrado nesta pesquisa com o propósito de incorporar um instrumento similar ao *Reparcelamento* no âmbito legislativo é de 1996, quando a cidade de Belo Horizonte/MG fez previsão de uso do “Convênio Urbanístico de Interesse Social”, nos artigos 69º ao 73º de seu Plano Diretor – Lei n.º 7.165 (BELO HORIZONTE, 1996). O art. 70º do Plano Diretor de Belo Horizonte/MG definia o Convênio Urbanístico de Interesse Social como um “acordo de cooperação” firmado entre o Município e a iniciativa privada, para “execução de programas habitacionais de interesse social”. Por este instrumento, o proprietário que pretendesse construir habitações de interesse social poderia propor ao Município a realização de Convênio Urbanístico de Interesse Social, obrigatoriamente por meio de licitação pública, tanto para “urbanização” quanto para “implantação de programas habitacionais de interesse social” pela “iniciativa privada” em “área pública”. Nesta situação, o executor das obras deveria receber, no local ou fora de intervenção, imóveis em valor correspondente.

Por meio deste convênio poderiam ser firmados compromissos de 2 (dois) padrões. Num deles, a Administração Pública municipal poderia disponibilizar terrenos para empreendedores interessados em implantar programas habitacionais, com vistas à viabilização do atendimento, por parte destes, ao público da Política Municipal de Habitação. Neste padrão, enquadram-se o uso de dispositivos como licitações e/ou parcerias público-privadas.

Num outro padrão, o proprietário de imóvel situado em áreas destinadas à implantação de programas habitacionais poderia autorizar a Administração Pública Municipal a realizar, dentro de determinado prazo, obras de implantação de empreendimento imobiliário. Nestes casos, a proporção da participação do proprietário do imóvel no empreendimento seria obtida pela divisão do valor venal original do terreno pelo somatório desse valor ao do orçamento das obras.

Uma vez concluídas as obras, o proprietário do imóvel deveria receber, nas áreas incluídas no convênio ou fora dessas, imóveis em valor equivalente à proporção da participação multiplicada pelo somatório do valor venal das unidades produzidas. Nesta modalidade, para a realização das obras, ficava a Administração Pública autorizada a utilizar recursos do Fundo Municipal de Habitação. Neste padrão, identifica-se claramente a modalidade de permuta que se embasam o *Reparcelamento* em Portugal e o *Reajuste de Tierras* na Colômbia.

O protagonismo de Belo Horizonte/MG condicionou a escolha de um especialista atuante no Planejamento Urbano local a ser entrevistado nesta pesquisa. Optou-se por entrevistar um técnico atuante da Administração Pública local que tivesse a capacidade de auxiliar a compreensão de questões relacionadas à incorporação dos Instrumentos de Política Urbana ao longo da trajetória de desenvolvimento do Plano Diretor municipal. O breve relato que segue é parte integrante da entrevista semiestruturada – ver *Apêndice 10 – Entrevista com especialista brasileiro [2]* (p. 414) – feita com especialista da cidade de Belo Horizonte/MG.

Em Belo Horizonte/MG, tradicionalmente, os Planos Diretores são revisados quadrienalmente no segundo ano de gestão do Executivo. Essa prática tem por finalidade atender, em parte, interesses específicos de inclusão de novas políticas urbanas pelo Poder Executivo em exercício. Caso isso não venha acontecer por interesse do Executivo, será a sociedade organizada que solicitará a realização da Conferência Municipal de Política Urbana, que tem como objetivo avaliar a condução e os impactos da implementação da Política Urbana municipal e apontar diretrizes para seu aprimoramento.

Nesta Conferência, o Executivo não tem poder de voto, apenas de voz (fala). A Conferência é realizada pela Administração Pública municipal por meio do Conselho Municipal de Política Urbana, órgão colegiado composto por representantes eleitos dos setores técnico, empresarial e popular.

Em 2001, houve uma tentativa fracassada de incorporar os Instrumentos de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade no Plano Diretor do Município. Esse fracasso se deu em função do abandono do setor empresarial na Conferência, reduzindo o quórum abaixo do mínimo, impossibilitando as deliberações sobre a matéria.

Em 2010, houve uma nova Conferência, e nesta vez, foi possível incorporar ao Plano Diretor os Instrumentos de Política Urbana, mas ainda, de forma insipiente, sem definição de como poderiam vir a funcionar, sem legislação específica que os disciplinasse. Um desses instrumentos continham em sua essência aspectos correspondentes aos utilizados pelas intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo *Land Readjustment* e foi denominado de “Operações Urbanísticas Simplificadas”<sup>128</sup>.

Segundo Monteiro et al. (2018), a decisão tomada pelo órgão de Planejamento Urbano municipal de vincular o uso do *Land Readjustment* às intervenções urbanísticas, se justifica: pelas garantias legais necessárias à realização das mesmas, pela obrigação de exercê-las com participação

---

<sup>128</sup> MONTEIRO et al. (2018) define a Operação Urbana Simplificada como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pela Administração Pública local objetivando alcançar melhorias do bairro, por meio de transformação territorial, melhorias sociais e valorização ambiental. Possui um perfil estruturante mais localizado, com menores efeitos nas redes urbanas e pode ser proposto pela administração municipal ou por qualquer parte interessada (MONTEIRO et al. , 2018).

pública; pela abordagem multidisciplinar em escala local permitindo melhor articulação entre os projetos, planos setoriais e políticas de meio ambiente, patrimônio, mobilidade, acessibilidade, saneamento e habitação, etc.; pela possibilidade de superar a dissociação entre o desenho dos espaços públicos e privados; pela possibilidade de se utilizar o autofinanciamento para custear as despesas das transformações territoriais pretendidas; e para recuperar o valor agregado imobiliário constituído após mudanças legais e a execução das intervenções urbanas propostas.

Em 2014, a Administração Pública Municipal apresentou uma nova proposta, mais ousada, de inclusão de novos Instrumentos de Política Urbana e mais uma vez o setor empresarial abandonou a Conferência. Assim sendo, a Administração Pública Municipal deu por encerrada a conferência.

Recentemente, o Poder Executivo atual decidiu validar com ressalvas e ajustes o que se tinha deliberado na Conferência até o momento em que ela foi encerrada. E assim se conseguiu inserir os Instrumentos de Política Urbana de forma mais consistente.

A entrevista com especialista mineiro também auxiliou a compreensão de como foi introduzido o Reparcelamento em Belo Horizonte/MG. A primeira tentativa da Administração Pública Municipal de incluir o Reparcelamento foi dentro da legislação municipal que disciplina as Operações Urbanas Consorciadas. No entanto, não foi possível, ainda, implementá-lo. Além disso, acredita-se, dentro dos setores técnicos da Administração Pública Municipal, que as recentes crises econômicas e políticas enfrentadas pelo país, não contribuem para o desenvolvimento de projetos urbanos operacionalizados por instrumentos que dependerão do interesse privado para se desenvolverem.

O atual Plano Diretor, Lei n.º 11.181 (BELO HORIZONTE, 2019), ainda vigente, tem um instrumento denominado **Reajuste de Terrenos** – “instrumento de redesenho de porções do território municipal com vistas à sua qualificação urbanística, a ser efetivada a partir da unificação de registros imobiliários para posterior parcelamento” – e adota o **Reparcelamento** como instrumento para: i) viabilizar alterações do sistema viário; ii) modificar e/ou ampliar de Espaços livres de uso público (Elups); iii) instalar Equipamentos Urbanos e Comunitários (EUC); e iv) incrementar Operações Urbanísticas em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e nas Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) (BELO HORIZONTE, 2019).

Em virtude do critério cronológico, adotado nesta pesquisa, o conteúdo desta Lei está tratado com mais profundidade mais adiante, na seção 15º Reg. 2019 / PD Belo Horizonte/MG (vigente) deste subcapítulo.

### 5.3.4.3.2 2º Reg. 1997 / São Borja/RS incorpora o Reparcelamento à Lei de Parcelamento

Em 1997, a cidade de São Borja/RS, inseriu na legislação municipal que “Dispõe sobre o solo urbano, e dá outras providências”, Lei Complementar n.º 7 (SÃO BORJA, 1997), o “Reparcelamento” como “uma forma de Parcelamento do Solo para fins urbanos”, juntamente com o Loteamento, o Desmembramento e o Fracionamento. O art. 36º desta Lei trata o Reparcelamento como “unificação” definindo-a como “a reunião de lotes ou glebas, destinadas à edificação ou posterior parcelamento” (SÃO BORJA, 1997).

Entretanto, o art. 37º descaracteriza o que esta pesquisa identifica como Reparcelamento, ao estabelecer que “só poderão ser unificados os lotes que possuam matrícula do registro de imóveis e estejam tituladas em nome do mesmo proprietário”, ou seja, utiliza a denominação Reparcelamento para o que a maioria das cidades trata como Remembramento ou Unificação de Lotes (SÃO BORJA, 1997). Aparentemente, trata-se de um equívoco dos agentes legislativos envolvidos na redação de referida legislação municipal. Além disso, o Plano Diretor de São Borja /RS, Lei Complementar n.º 8 (SÃO BORJA, 1997), não faz menção ao Reparcelamento, tampouco ao Parcelamento do solo urbano como instrumentos de Política Urbana.

Embora a Lei Complementar n.º 7 (SÃO BORJA, 1997), não possa ser considerada como um esforço objetivo de incorporar o que esta pesquisa define como Reparcelamento, ela é digna de registro histórico, pois marca a intenção, ao final da década de 1990, de municípios buscarem desenvolver aprimoramentos à legislação municipal referente ao Parcelamento do solo urbano incorporando instrumentos que viabilize concomitantemente a regulação e o controle territoriais.

### 5.3.4.3.3 3º Reg. 2006 / Taquari/RS incorpora o Reparcelamento à Lei de Parcelamento

Em 2006, a cidade de Taquari/RS, inseriu por meio do art. 3º da legislação municipal de Parcelamento do Solo, Lei n.º 2.615 (TAQUARI, 2006), o “Reparcelamento” como “uma modalidade de Parcelamento do Solo”, juntamente com o Loteamento e o Desmembramento. Nesta Lei, o Reparcelamento é tratado em um capítulo exclusivo – Capítulo V, Do Reparcelamento<sup>129</sup> – definido

---

<sup>129</sup> Lei n.º 2.615 (TAQUARI, 2006). Art. 29 - O reparcelamento consiste na divisão de área resultante de remembramento, por qualquer das modalidades previstas nesta Lei. § 1º - Considera-se remembramento a reunião de lotes ou glebas em lotes ou glebas maiores, destinadas à edificação ou posterior parcelamento. § 2º - Aplica-se ao reparcelamento as disposições relativas à modalidade de divisão do solo nele efetuado. Art. 30 - Com vistas à plena implantação do traçado previsto no Plano Diretor



como “a divisão de área resultante de remembramento”, e sua aplicação é prevista para garantir a “implantação do traçado previsto no Plano de Desenvolvimento Urbano e Rural” do município (TAQUARI, 2006).

Embora o Plano Diretor vigente de Taquari/RS, Lei n.º 3.832 (TAQUARI, 2015), não faça menção ao Reparcelamento, ele autoriza sua utilização no art. 6º, como diretriz, ao estabelecer que o adequado ordenamento territorial seja promovido mediante “planejamento e controle de uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano e rural” (TAQUARI, 2015).

A previsibilidade de utilização do Reparcelamento pela legislação municipal de Parcelamento do Solo de Taquari/RS apresenta um conjunto expressivo de características que se coadunam com as características desse instrumento (tanto em Portugal quanto na Colômbia e demais países abordados nesta pesquisa), dentre as quais se destacam: [1] a definição do Reparcelamento (art. 29º) como “a divisão de área resultante de remembramento”, se iguala com os procedimentos sucessivos de “unificação” de propriedades (públicas e/ou privadas) seguido de nova “subdivisão” (com nova configuração fundiária), característicos desse instrumento (tanto em Portugal quanto na Colômbia e demais países abordados nesta pesquisa); [2] o art. 30º estabelece competência ao município para desenvolver intervenções urbanísticas (tanto no âmbito urbano quanto no rural) de transformações territoriais que visem atender interesses locais expressos no Plano Diretor municipal tratando-as como unidades autônomas; [3] o art. 31º estabelece um escopo mínimo a ser contemplado pelos projetos urbanos que orientarão as desejadas transformações, bem como as regras para as consulta e manifestação públicas dos afetados pelas operações, bem como demais interessados; [4] o art. 32º estabelece como forma de redistribuição das novas parcelas que resultarão da transformação serem

---

de Desenvolvimento Urbano e Rural, os órgãos técnicos municipais promoverão, quando necessário, o reparcelamento de áreas urbanas, tratando cada uma como um conjunto à parte. Art. 31 - Para os efeitos do artigo anterior desta Lei, organizar-se-á um quadro geral da área objeto de reparcelamento, compreendendo a relação completa das propriedades, nome dos proprietários, dimensões, confrontações e avaliação dos imóveis, bem como outros elementos necessários ao estudo do reparcelamento. Parágrafo Único - Concluídos os estudos de cada reparcelamento, serão convocados todos os interessados para conhecimento, abrindo-se-lhes o prazo de 20 (vinte) dias para sua manifestação. Art. 32 - Deduzidas da área total todas as áreas necessárias, abertura ou alargamento de logradouros, ou instalação de equipamentos, conforme o caso, será o restante, em forma de novos lotes, redistribuído aos proprietários, proporcionalmente à contribuição de cada um, e observada, na medida do possível, a localização da propriedade primitiva. Art. 33 - As áreas de terreno remanescentes de reparcelamento ou desapropriações, que por suas dimensões não possuam condições de se constituírem em lote autônomo, poderão ser revendidas pelo Município, garantida preferência, em igualdade de condições, aos proprietários lindeiros, na razão inversa de suas áreas e na extensão em que são lindeiros. Parágrafo Único - Na hipótese em que a área remanescente não atenda às dimensões mínimas definidas pelo regime urbanístico vigente na Unidade Territorial de Planejamento de situação do imóvel e, não havendo acerto com os proprietários dos lotes lindeiros, estas áreas serão destinadas à: I - alienação a qualquer outro comprador, desde que fique demonstrada a possibilidade de edificação, nesta parcela, de um prédio autônomo; II - incorporação a logradouro público.

feitas o mais próximo das originais e de forma proporcional após a dedução das áreas destinadas à implantação de infraestrutura e equipamentos públicos que objetivem a intervenção; [5] o art. 33º estabelece competência à Administração Pública Municipal para comercializar áreas remanescentes (que por suas dimensões não possuam condições de se constituírem em lote autônomo) resultantes da intervenção urbanística desejada, dando preferência de aquisição, aos proprietários lindeiros (na razão inversa de suas áreas e na extensão em que são lindeiros), e caso não seja de interesse destes, prevê que estas áreas possam ser destinadas a outro comprador (desde que se possa edificar uma edificação autônoma nesta parcela, ou ainda, que possam ser incorporadas ao logradouro público).

Entretanto, até o final desta pesquisa, o Município de Taquari/RS não apresentou a intenção de usar e tampouco desenvolveu alguma intervenção urbanística mediada por este instrumento.

#### **5.3.4.3.4 4º Reg. 2006 / Linhares/ES incorpora o Reparcelamento à Lei de Parcelamento**

Também em 2006, a cidade de Linhares/ES, inseriu na legislação municipal que “Dispõe sobre o Parcelamento do Solo no Município de Linhares, e dá outras providências”, Lei n.º 2.623 (LINHARES, 2006)<sup>130</sup>, o “Reparcelamento” como “uma modalidade de parcelamento do solo para fins urbanos” juntamente com o Loteamento, o Desmembramento e o Remembramento. O art. 5º desta Lei define o “Reparcelamento” como “a alteração de um parcelamento anteriormente aprovado e registrado em Cartório, que implique alteração dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres de uso público ou das áreas destinadas à instalação de equipamentos urbanos e comunitários.

Embora o Plano Diretor vigente da cidade de Linhares/ES, Lei Complementar n.º 11 (LINHARES, 2012), não faça nenhuma menção específica ao Reparcelamento, sua utilização fica garantida pelos: art. 4º desta Lei, ao estabelecer que o parcelamento, uso e ocupação do solo, são instrumentos a serem utilizados pelo processo de planejamento municipal; e art. 97º, que estabelece que a “Lei de Parcelamento do Solo” do município, integra a legislação urbanística municipal relativa ao parcelamento, uso e ocupação do solo, edificações e posturas.

---

<sup>130</sup> Lei n.º 2.623 (LINHARES, 2006). Art. 26. Nos projetos relativos a reparcelamento é obrigatória a manutenção do percentual de áreas públicas transferido ao Município no parcelamento original, respeitado o percentual mínimo exigido nesta Lei. Parágrafo único. A desafetação das áreas de domínio público, relativas ao reparcelamento, depende de prévia audiência pública e autorização legislativa. Art. 27. Para o fim de regularizar a configuração dos lotes, a Prefeitura Municipal poderá promover, quando necessário, o reparcelamento de áreas urbanas. Art. 28. Aplicam-se ao reparcelamento, no que couber, as demais disposições urbanísticas exigidas para o loteamento.

A previsibilidade de utilização do Reparcelamento pela legislação municipal de Parcelamento do Solo de Linhares/ES, a exemplo de Taquari/RS, apresenta características que se equiparam com o *Reparcelamento* em Portugal e o *Reajuste de Tierras* na Colômbia, como: [1] a definição do Reparcelamento (art. 5º) como “a alteração de um parcelamento anteriormente aprovado e registrado em Cartório, que implique alteração dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres de uso público ou das áreas destinadas à instalação de equipamentos urbanos e comunitários”, se equipara com os procedimentos sucessivos de “unificação” de propriedades (públicas e/ou privadas) seguido de nova “subdivisão” (com nova configuração fundiária), característicos desse instrumento; [2] o art. 26º estabelece a obrigatoriedade de se respeitar minimamente o percentual de áreas públicas a serem cedidas ao município após a reconfiguração da estrutura fundiária pretendida e ainda prevê que as mesmas ocorram mediante aprovação pública legislativa e privada por meio de audiência pública; [3] o art. 27º estabelece competência à Administração Pública promover intervenções em áreas urbanas mediante o uso do Reparcelamento com a finalidade de regularizar a configuração dos lotes; [4] o art. 28º estabelece que o Reparcelamento seja desenvolvido respeitando as mesmas regras estabelecidas para as intervenções urbanísticas de loteamento.

Entretanto, até o final desta pesquisa, o Município de Linhares/ES não apresentou a intenção de usar e tampouco desenvolveu alguma intervenção urbanística mediada por este instrumento.

#### **5.3.4.3.5 5º Reg. 2013 / PLS altera Desapropriação por Reparcelamento**

Este Projeto de Lei caracteriza-se como primeiro passo na incorporação do “Reparcelamento” ao ordenamento urbanístico federal brasileiro, buscando sua aplicação em todo território nacional. Ocorre 17 anos após a cidade de Belo Horizonte/MG manifestar este interesse, naquela oportunidade, aplicado exclusivamente ao território municipal. A incorporação do “Reparcelamento”, segundo justificativa técnica dada à citada legislação, objetiva auxiliar: a produção de espaços de alta densidade; a viabilização econômica do transporte coletivo; a renovação de áreas degradadas; a regularização de assentamentos informais; a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização; o financiamento de obras e serviços públicos (CARVALHO PINTO, 2013).

O Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013), apresenta um conjunto de novas abordagens a serem integradas ao processos de Desapropriação, dentre as quais se destacam: i) faz-se a previsão de estender a desapropriação para áreas contíguas àquelas que forem alvos deste processo, aumentando assim o

território a ser submetido à uma intervenção urbanística que atenda aos interesses da transformação; ii) insere uma etapa de arbitragem que permite aos proprietários afetados negociarem melhor as indenizações referentes às propriedades afetadas por eventuais operações urbanas; e iii) permite que as indenizações sejam feitas mediante o aceite de um imóvel dentro da operação ou ainda, não havendo interesse pela permuta, que a indenização em dinheiro não seja inferior a 120% nem superior a 150% do valor venal utilizado para o cálculo do IPTU. Essa última, comparada à forma como atualmente são feitas as indenizações por desapropriação, mediante título de dívida pública, é bem mais vantajosa para os proprietários e tem maior potencial de aceitação desta por parte de proprietários afetados.

Ressalta-se que o Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013) já tramitou e foi aprovado pelo Senado em 2016 e, desde fevereiro de 2017, tramita na Câmara dos Deputados, como Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017), onde já obteve aprovação, em 2019, da Comissão de Desenvolvimento Urbano, e atualmente aguarda designação de relator dentro da Comissão de Finanças e Tributação.

#### **5.3.4.3.6 6º Reg. 2014 / PLS incorpora o Reparcelamento ao Consórcio Imobiliário.**

Em 2014, o senador Paulo Bauer, propôs o Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) com o propósito de inserir o **Reparcelamento** como instrumento a ser utilizado por **Consórcio Imobiliário** para “urbanização ou reurbanização de zona urbana”, de “expansão urbana” ou de “urbanização específica”. Nesta proposta, as aprovações de projetos de Parcelamento ou Reparcelamento são condicionadas à apresentação de um plano específico. Segundo esta proposta, o plano específico deve conter, minimamente: o perímetro da zona; a previsão de áreas para habitação de interesse social, quando o uso habitacional for permitido; a definição de mecanismos de gestão aptos a garantir, tanto a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, quanto a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

O Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) prevê também que os planos específicos deverão ser elaborados pela Prefeitura, com participação popular, e aprovados pela Câmara Municipal, observado o Plano Diretor, facultando à Administração Pública municipal instituir **Consórcio Imobiliário** como forma de viabilização dos planos específicos. Esta proposta define o Consórcio Imobiliário como “o mecanismo de gestão pelo qual imóveis contíguos são incorporados ao patrimônio de **fundo específico** a título de integralização de quotas, que poderão ser convertidas em lotes ou unidades autônomas edificadas após a conclusão das obras”. Pelo projeto, cabe a este fundo específico: adquirir todos os direitos reais ou possessórios incidentes sobre os imóveis, públicos e privados, localizados na área de

abrangência do plano; atuar por delegação do Poder Público municipal; e ser gerido por instituição administradora selecionada mediante licitação (BRASIL, 2014).

O Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) visa permitir que o Poder Público possa: participar do capital do “fundo específico”<sup>131</sup> (integralizando quotas em dinheiro ou terrenos); instituir “direito de preempção” em favor do “fundo específico” sobre os imóveis localizados na área de intervenção; delegar ao “fundo específico” a prerrogativa de promover necessárias desapropriações; instituir isenção do imposto sobre a transmissão inter vivos de bens imóveis (relativo à integralização de quotas do fundo específico e à sua posterior conversão em imóveis); fixar parâmetros para a indenização de moradores e/ou locatários que em virtude da execução das obras devam desocupar seus imóveis; bem como executar obras de urbanização ou reurbanização, mediante adequada contrapartida do “fundo específico” ou em troca de participação no seu capital. O “fundo específico” rege-se subsidiariamente pela Lei n.º 8.668 (BRASIL, 1993).

Em justificativa anexa ao Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014), o senador Paulo Bauer defende que eventos climáticos adversos têm justificado, sistematicamente, ações preventivas do Estado com o propósito de reduzir a vulnerabilidade das áreas de risco em casos de desastres naturais (enchentes, incêndios, rompimento de barragens, vendavais, etc.). Entretanto, quando estas áreas são privadas, e de vários proprietários distintos, resultam em um obstáculo à reestruturação fundiária, além de colocarem o Estado em um dilema no momento em que deverá optar entre realizar obras de valorização ou executar a desapropriação, que implica em custos adicionais. Com o intuito de viabilizar a intervenção do Estado nestas situações sem onerar demasiadamente o erário nem favorecer proprietários, este Projeto de Lei propõe uma nova estrutura legal para o instituto “requisição civil de imóveis” – inserindo-o no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Brasileira (BRASIL, 1998) – segundo o qual, “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

Considerando que “áreas de risco” ou “áreas atingidas por desastres”, via de regra, têm como parte da solução a realização de intervenção territorial de reconfiguração da estrutura fundiária da parte afetada, e que, na maioria das vezes, haverá a necessidade de substituir imóveis afetados por novos – em uma nova localização que tenha condições de garantir adequadas segurança e salubridade – o Projeto

---

<sup>131</sup> O “fundo específico” rege-se subsidiariamente pela Lei n.º 8.668 (BRASIL, 1993). Art. 5º Os Fundos de Investimento Imobiliário serão geridos por instituição administradora autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários, que deverá ser, exclusivamente, banco múltiplo com carteira de investimento ou com carteira de crédito imobiliário, banco de investimento, sociedade de crédito imobiliário, sociedade corretora ou sociedade distribuidora de títulos e valores mobiliários, ou outras entidades legalmente equiparadas. Lei n.º 8.668 (BRASIL, 1993).

de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) propõe, também, introduzir o Reparcelamento como instrumento auxiliar dentro do regime jurídico do Consórcio Imobiliário, permitindo, assim, que todos os imóveis afetados possam ser incorporados a um “fundo imobiliário” – a ser definido pelo Estado, onde os proprietários serão quotistas (deterão parcela de capital proporcional) – para realizar as obras necessárias.

Nesse sentido, também se propõe a alteração do regime jurídico do Consórcio Imobiliário, no Estatuto da Cidade, para permitir que os imóveis originais sejam incorporados ao patrimônio de um “fundo imobiliário” selecionado pela Administração Pública, para a realização das obras, passando os antigos proprietários a deter parcelas do seu capital, na condição de quotistas. Nesta proposta, as quotas são alienáveis a terceiros e podem ser convertidas em novos imóveis produzidos no âmbito do empreendimento. Sugere-se que a adesão ao consórcio seja voluntária, entretanto, em se tratando de um projeto de interesse público, sugere-se a possibilidade de desapropriação àqueles que não aderirem.

Atualmente, este projeto de lei encontra-se arquivado (desde 21 de dezembro de 2018). Em sua tramitação no Senado Federal, obteve aprovação apenas da Comissão de Assuntos Econômicos, restando ainda parecer favorável nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Desenvolvimento Regional e Turismo, cabendo à última a decisão terminativa.

#### **5.3.4.3.7 7º Reg. 2014/ PL n.º 7.943 incorpora o Reloteamento na Lei 6.799 (BRASIL, 1979)**

Em 2014, o deputado federal Paulo Teixeira apresentou, na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, o Projeto de Lei PL n.º 7.943 (BRASIL, 2014) com o propósito de incorporar tanto o “Remembramento” (que no Brasil é de competência legislativa da Administração Pública municipal), quanto o “Reloteamento” como “uma das modalidades de Parcelamento do solo urbano” dentro da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Nessa oportunidade definiu-se Reloteamento como: “a substituição de um conjunto de lotes, vias de circulação e logradouros públicos por outro”.

Neste mesmo Projeto de Lei, que “dispõe sobre os ônus urbanísticos aplicáveis ao parcelamento do solo e sobre o parcelamento compulsório do solo urbano”, o deputado federal Paulo Teixeira propõe alterar o art. 5º do Estatuto da Cidade<sup>132</sup>, Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001), incluindo no primeiro

---

<sup>132</sup> Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. § 1º Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; § 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo

parágrafo que quando o adequado aproveitamento do solo urbano exigir Parcelamento Compulsório, a lei deva delimitar a “unidade de atuação urbanística” e aprovar as respectivas “diretrizes de urbanização”. Propõe ainda que seja facultado aos proprietários de imóveis (cuja área conjunta corresponda a no mínimo 60% da área da unidade de atuação urbanística) a apresentação de projeto de parcelamento abrangente de toda a unidade, bem como a constituição ou contratação de sociedade responsável pelo empreendimento. E por fim propõe autorizar a Administração Pública Municipal a outorgar a execução da intervenção urbanística à iniciativa privada, que deverá indenizar os demais proprietários.

Na justificativa que acompanha a proposição do Projeto de Lei, o deputado Paulo Teixeira argumenta que “o Reloteamento e o Remembramento são instrumentos fundamentais para a reurbanização de áreas degradadas e para o adensamento de áreas esparsamente ocupadas”. Ainda segundo o deputado Paulo Teixeira, sua proposta se baseia em um sistema adotado por outros países, sob a denominação de “Reparcelamento” ou “*Land Readjustment*”, onde tem viabilizado um desenvolvimento urbano harmonioso, mediante operações de urbanização e/ou reurbanização realizadas de forma colaborativa entre proprietários, investidores e Poder Público, que se viabilizam independentemente do aporte de recursos orçamentários. Em 2016, o autor da proposta solicita a retirada de tramitação do Projeto de Lei ° 7.943 (BRASIL, 2014).

#### 5.3.4.3.8 8º Reg. 2014 / PD São Paulo/SP

Em 2014, a cidade de São Paulo/SP incorporou ao seu Plano Diretor, Lei n.º 16.050 (SÃO PAULO, 2014), nos artigos 134º ao 136º do capítulo que trata dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana, o **Reordenamento Urbanístico Integrado (RUI)**, como um instrumento “que trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior **Reparcelamento**”. Destaque-se que o termo “unificação” empregado na definição do

---

municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis. § 3º A notificação far-se-á: I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração; II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I. § 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a: I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. § 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

instrumento refere-se ao Remembramento<sup>133</sup>, instrumento que, no Brasil, é regulamentado, exclusivamente, por legislação municipal de Parcelamento do Solo.

A inclusão do Reordenamento Urbanístico Integrado no Plano Diretor (SÃO PAULO, 2014), objetiva viabilizar a promoção de transformações estruturais pelo Município por meio do desenvolvimento de “Projetos de Intervenção Urbana” em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, com o propósito de obter maior aproveitamento da terra urbana e o consequente aumento nas densidades (construtivas e demográficas), além de possibilitar a implantação de novas atividades econômicas (trazendo novos postos de emprego), e atender às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população.

Entende-se por “Projetos de Intervenção Urbana”, aqueles elaborados pela Administração Pública local que objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, e, segundo o art. 134º do Plano Diretor, poderão ser viabilizados por 4 instrumentos urbanísticos: i) Operações Urbanas Consorciadas; ii) Concessão Urbanística; iii) Áreas de Intervenção Urbana; e iv) Áreas de Estruturação Local (SÃO PAULO, 2014).

Para que possam ser aplicados, os “Projetos de Intervenção Urbana” deverão indicar os objetivos prioritários da intervenção, bem como as propostas relativas aos aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros, de gestão democrática, e deverão ser constituídos com o seguinte escopo mínimo: estudo do perímetro para a realização do projeto com as indicações, das intervenções propostas; as indicações dos parâmetros de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo propostos; as intervenções urbanas para melhorar as condições urbanas, ambientais, morfológicas, paisagísticas, físicas e funcionais dos espaços públicos; solução para o atendimento das necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções; a instalação de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas a serem ofertadas; as soluções para as áreas de risco e com solos contaminados; o estudo sobre a viabilidade econômica das intervenções propostas e previsão das dificuldades de execução e avaliação dos impactos positivos e negativos decorrentes das intervenções sobre a economia local; as estratégias de financiamento das intervenções, de priorização do atendimento das necessidades sociais, de realização das intervenções urbanas e dos

---

<sup>133</sup> Remembramento é o procedimento administrativo destinado a realizar a fusão ou unificação de dois ou mais terrenos, para a formação de novo lote, pelo reagrupamento de lotes contíguos, com a decorrente constituição de um terreno maior. O terreno resultante do remembramento é considerado juridicamente um novo imóvel, pois passa a ter uma área distinta, ou seja, maior, formada pela soma das áreas dos terrenos remembrados, como também possuirá limites e confrontações diferentes. Fonte: ANOREG/BR. Disponível em: <[https://www.anoreg.org.br/site/2005/12/08/imported\\_5183/](https://www.anoreg.org.br/site/2005/12/08/imported_5183/)>. Acesso em: 10 jan. 2020.



investimentos previstos; as etapas e fases de implementação; os instrumentos para a democratização da gestão da elaboração e implementação dos projetos de intervenção urbana, com mecanismos de participação e controle social; e os instrumentos para o monitoramento e avaliação dos impactos da intervenção urbana.

À diferença dos “Projetos de Intervenção Urbana” (desenvolvidos exclusivamente pela Administração Pública municipal), o “Reordenamento Urbanístico Integrado” poderá ser desenvolvido por interesse da Administração Pública municipal ou a pedido dos proprietários. Seus projetos deverão conter, no mínimo: a definição de percentual mínimo de adesão ao projeto; a definição dos mecanismos de execução do projeto, em especial as formas de financiamento; a previsão de contrapartida a ser exigida de forma equitativa a todos os proprietários dos imóveis contidos no perímetro de intervenção; a previsão de mecanismos de participação, monitoramento e controle envolvendo obrigatoriamente a sociedade, os proprietários afetados e o Executivo Municipal; e a previsão de solução habitacional definitiva dentro do perímetro para a população de baixa renda que estiver inserida no perímetro do projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado (SÃO PAULO, 2014).

Por fim, o Plano Diretor (SÃO PAULO, 2014), autoriza, pelo art. 135º, que a Administração Pública Municipal possa constituir ou delegar instituição de **fundo de investimento imobiliário**<sup>134</sup> com as finalidades de: instalar a infraestrutura necessária à implantação dos planos urbanísticos e projetos de intervenção urbana; viabilizar eventuais desapropriações; viabilizar a utilização do Reordenamento Urbanístico Integrado; realizar incorporações imobiliárias; implantar projetos de Habitação de Interesse Social e equipamentos sociais.

#### 5.3.4.3.9 9º Reg. 2015 / PD Curitiba/PR

O atual Plano Diretor de Curitiba/PR, Lei n.º 14.771 (CURITIBA, 2015) estabelece uma série de instrumentos urbanísticos novos com o propósito de auxiliar seu desenvolvimento territorial. Entre estes o **Redesenvolvimento Urbano**, incluído no rol dos Instrumentos de Política Urbana municipal em sua última revisão. Nesta Lei, o Redesenvolvimento Urbano, foi definido pelo art. 169º como “um instrumento de gestão do solo que permite a implantação de projetos urbanos de reconhecido interesse público, mediante reparcelamento, modificação ou aquisição de direitos, com a adesão dos proprietários,

---

<sup>134</sup> Instituído nos termos da *Lei n.º 8.668* (BRASIL, 1993), ou legislação que venha a sucedê-la.

promovendo o melhor e maior uso da propriedade, pública ou privada, com a finalidade de criação, aumento ou requalificação de espaço público ou de uso público” (CURITIBA, 2015).

O Plano Diretor (CURITIBA, 2015) define o **Reparcelamento** no art. 173º como sendo “a unificação de lotes, glebas ou áreas públicas, para seu posterior reposicionamento, redimensionamento e redesenho, a fim de viabilizar a reorganização fundiária necessária à implantação do **Redesenvolvimento Urbano.**” (CURITIBA, 2015).

Segundo o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC, 2015), o Redesenvolvimento Urbano permite a modificação de índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e adota estratégias que auxilie isoladamente e/ou concomitantemente: a promoção de requalificação de áreas degradadas (públicas ou privadas); a preservação ambiental e cultural; o desenvolvimento econômico; e a oferta de serviços públicos e privados em uma determinada região da cidade.

O interesse da Administração Pública municipal é aplicar o Redesenvolvimento Urbano nos territórios demarcados pelo “Plano de Desenvolvimento Regional” nas seguintes situações: em áreas de urbanização consolidada onde há possibilidade de ampliar o espaço público devido ao Reparcèlement, aumentando a intensidade de uso e ocupação do solo; em áreas com problemas fundiários, objetivando a rearticulação do conjunto fundiário desajustado; em áreas previstas para a construção de novas infraestruturas (viáveis para a abertura ou ampliação de novas avenidas, instalação de novos modais de transporte coletivo, criação de parques lineares e criação de ciclovias); em setores especiais de habitação de interesse social, objetivando o reajuste da configuração urbana; e em Operações Urbanas Consorciadas para fins de Reparcèlement; conforme previsto no art. 170º do Plano Diretor (CURITIBA, 2015).

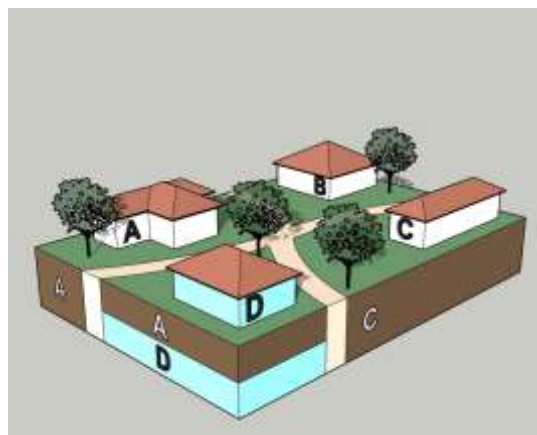
Conforme previsto pelo art. 171º do Plano Diretor, o Redesenvolvimento Urbano poderá ser promovido por iniciativa pública ou privada. Entretanto, os projetos urbanos que subsidiarão os processos poderão ser desenvolvidos pela Administração Pública, pela iniciativa privada ou por meio de parceria público-privadas. Em qualquer um destes casos, o projeto deverá garantir a participação dos proprietários afetados pelas intervenções urbanísticas propostas, e sua aprovação deverá ocorrer pela Administração Pública. Ademais, assegura que tanto os projetos de Redesenvolvimento Urbano quanto sua execução possam ser custeados de forma compartilhada entre a comunidade e a Administração Pública (CURITIBA, 2015). O quadro a seguir (ver Quadro 38) tem por finalidade ilustrar, de forma esquemática, o funcionamento do Redesenvolvimento Urbano, num cenário hipotético de expansão urbana e num contexto periférico característico de franja urbano-rural.

### Quadro 38 – Esquema básico de funcionamento do Redesenvolvimento Urbano

#### Antes da Intervenção Urbanística

	Terrenos		Usuários da Edificação
	Proprietário	Inquilino	
Sr. A	•		•
Sr. B	•		•
Sr. C	•		•
Sr. D*		•	•

\* Sr. D é inquilino do Sr. A

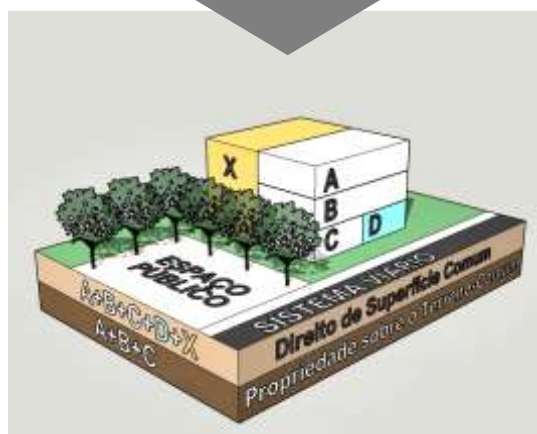


#### Após a Intervenção Urbanística

	Terrenos		Usuários Edificação Compartilhada
	Propriedade Comum	Superfície Comum	
Sr. A	•	•	•
Sr. B	•	•	•
Sr. C	•	•	•
Sr. D**		•	•
Sr. X***		•	•

\*\* Sr. D continua inquilino do Sr. A

\*\*\* Sr. X adquiriu o piso-reserva



#### Recursos Financeiros

1. Capital gerado pela venda do piso reserva "X"
2. Custos compartilhados com os agentes promotores para a Construção do Sistema Viário e Espaço Público.
3. Subsídios

#### Custos do Projeto

4. Gastos com remoção de edificações e compensações
5. Gastos para a construção de: edifícios (públicos e/ou privados); obras viárias; espaços, equipamentos e serviços públicos
6. Levantamentos, projetos, consultorias técnicas

Fonte: Autor baseado em SOUZA (2009).

Entretanto, para ser aplicado em Curitiba/PR, o Redesenvolvimento Urbano ainda deverá ser regulamentado por uma lei específica – que até a data de conclusão desta pesquisa não foi aprovada – que defina critérios básicos, tais como: definição de percentual mínimo de adesão; conteúdo mínimo do projeto urbano; conteúdo mínimo do plano de modificação ou aquisição de direitos; restrições para a não adesão ou desistência; definição dos mecanismos de execução e das formas de financiamento;

previsão de contrapartida equitativa dos proprietários afetados (no perímetro de intervenção); mecanismos de gestão transparentes e participativos; eventual propostas de solução habitacional provisória de moradores; prazo de vigência da operação urbanística; conforme estabelece o art. 172º (CURITIBA, 2015).

Para cumprir suas finalidades, o Redesenvolvimento Urbano poderá, conforme art. 173º, prever, dentre outras medidas: a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; alterações das normas edilícias (desde que considerados os impactos ambiental e de vizinhança decorrentes, bem como respeitados os limites estabelecidos no macrozoneamento); a destinação de áreas públicas ou de uso público compatíveis (qualitativa e quantitativamente) ao redesenvolvimento proposto; a construção de equipamentos urbanos e comunitários (além daqueles exigidos na legislação de Parcelamento do Solo); a promoção da sustentabilidade do projeto urbano; o estabelecimento de cota mínima de usos, inclusive para oferta de habitação de interesse social; a obrigatoriedade de Remembramento (unificação) e/ou Reparcelamento de lotes, glebas ou áreas públicas inseridas dentro perímetro da operação urbanística correspondente; a utilização de incentivos municipais; e a eventual previsão de investimento público em equipamentos de interesse social ou infraestrutura (CURITIBA, 2015).

Entre as vantagens esperadas pelo IPPUC (2015) para o uso do Redesenvolvimento Urbano, vislumbram-se: a possibilidade de maior integração entre projeto e Planejamento Urbano; a valorização financeira das áreas de intervenção; uma maior atratividade para vendas e diversificação dos produtos imobiliários; a oferta de espaços públicos de maior qualidade; a promoção de projetos urbanos de grandes quadras desenhadas para favorecer o convívio entre os moradores; a execução de infraestrutura de proteção a pedestres e ciclistas; um melhor aproveitamento das áreas públicas e privadas; a implantação de equipamentos públicos em sincronia com a chegada dos moradores; a proteção de áreas verdes e do entorno dos cursos d'água; e projetos voltados à sustentabilidade edilícia e urbana.

Cabe aqui salientar que: a atual Lei de Parcelamento do Solo de Curitiba/PR, Decreto n.º 1.051 (CURITIBA, 2018), não contempla o Reparcelamento como uma modalidade de Parcelamento possível dentro do município; e que para ser aplicado em Curitiba/PR, o Redesenvolvimento Urbano, ainda deverá ser regulado por uma lei específica que até a data de conclusão desta pesquisa não foi aprovada.

#### 5.3.4.3.10 10º Reg. 2017 / PL altera Desapropriação por Reparcelamento

Em 14 de fevereiro de 2017 foi recebido pela Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013), de autoria do senador Wilder Pedro de Moraes, que tinha o propósito de introduzir o “Reparcelamento” na legislação urbana federal com o objetivo de utilizá-lo como alternativa aos processos de “desapropriação”. Nesta mesma data foi feita sua apresentação em plenário. Nesta casa legislativa, este projeto agora tramita como Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017)<sup>135</sup>, sob a relatoria do deputado federal Luiz Carlos Caetano.

Segundo o senador Wilder Pedro de Moraes, autor do Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013) e o deputado federal Luiz Carlos Caetano, relator do Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017), o “Reparcelamento” é definido como a “reconfiguração do traçado de lotes e logradouros, para viabilizar o adequado aproveitamento do solo urbano”. O relator ainda sugere acrescentar ao Decreto-Lei n.º 3.365 (BRASIL, 1941) o art. 4º-B, em que são fixados alguns procedimentos administrativos relacionados ao processo de desapropriação urbanística, mais especificamente sobre a utilização da arbitragem para mediar conflitos inerentes à operacionalização do Reparcelamento em intervenções urbanísticas.

O deputado federal Luiz Carlos Caetano aponta como obstáculos para o desejado adensamento urbano a necessidade de que a reconfiguração do espaço e do desenho das cidades requeira, em geral, a aquisição de imóveis contíguos pertencentes a proprietários distintos. Segundo o deputado, essas medidas necessitam de intervenção da Administração Pública, de atos de “Desapropriação Urbanística”, haja vista a existência de deficiências no mercado que o impedem de promover, para esses casos, soluções de forma autônoma. Sobre essa questão, o *Estudo da Consultoria Legislativa do Senado Federal* argumenta que diversas tipologias de empreendimentos imobiliários exigem a aquisição de lotes contíguos de distintos proprietários. Nessa oportunidade, cada proprietário procura extrair do comprador um valor superior àquele que seria praticado na comercialização individual de seus lotes. Esta deformação no funcionamento do mercado é conhecida como “problema da retenção”. Ou seja, ao

---

<sup>135</sup> Altera o Decreto-Lei n.º 3.365 (BRASIL, 1941) – que Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública – para estabelecer que a desapropriação poderá abranger área contígua necessária ao desenvolvimento da obra ou destinada a “Reparcelamento” do Solo; define “Reparcelamento” do Solo; estabelece que os lotes resultantes de “Reparcelamento” do Solo e as unidades imobiliárias sobre eles eventualmente edificadas poderão ser incorporados ao patrimônio público na condição de bens dominicais ou alienados a terceiros; determina que na hipótese de “Reparcelamento” do Solo integrado a obra pública, a declaração de utilidade pública deverá delimitar as áreas indispensáveis à realização da obra e as que se destinam ao “Reparcelamento” do Solo; condiciona a declaração de utilidade pública para “Reparcelamento” do Solo à prévia aprovação pelo Município do respectivo projeto; determina que nas áreas declaradas de utilidade pública para fins de “Reparcelamento” do Solo, a desapropriação judicial de imóvel é condicionada às etapas prévias de mediação e de arbitragem, voltadas para a obtenção de acordo sobre a forma de indenização.

descobrir que seu lote é fundamental para os interesses imobiliários do comprador, cada proprietário cobrará um preço adicional, resultando num proporcional aumento de custo em relação ao número de vendedores, que, em muitos casos, inviabilizará a realização do empreendimento.

Embasado por estes argumentos, o deputado federal Luiz Carlos Caetano defende que Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017), tem, portanto, grande mérito e importância, pois tenta suprir essas lacunas, inserindo no ordenamento jurídico o instrumento urbanístico do “Reparcelamento”, próprio para a reurbanização e adensamento, e disciplinando as desapropriações que com ele se relacionem. O deputado conclui, observando que a proposição do “Reparcelamento” objetiva: tornar possível a “desapropriação urbanística por utilidade pública” de forma cautelosa, sem colocar em risco o direito fundamental à propriedade privada; reduzir as intervenções do Poder Judiciário, que tendem a ser prejudiciais aos proprietários e à Administração Pública; trazer medidas que tendem assegurar a viabilidade financeira dos empreendimentos, pois autoriza a alienação de lotes a terceiros ou o oferecimento deles em permuta aos proprietários dos imóveis originais; e ainda permitir como pagamento aos proprietários, a participação no capital de “Fundo de Investimento Imobiliário” a que tenha sido delegado o empreendimento. Por fim, o relator declara que o Projeto de Lei em foco tem potencial para contribuir ao pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e à garantia do bem-estar de seus habitantes, em consonância com o art. 182º, caput, da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988).

O Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017) já obteve aprovação da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, mas ainda deverá passar pela análise e deliberação das Comissões de Finanças e Tributação, bem como de Constituição e Justiça e de Cidadania.

#### **5.3.4.3.11 11º Reg. 2017 / PLS altera OUC no EC**

Também em 2017, o senador Airton Sandoval propôs o Projeto de Lei n.º 57 (BRASIL, 2017) com a finalidade de incorporar o **Reparcelamento** às **Operações Urbanas Consorciadas** (OUC). Segundo justificativa do senador, “a proposta de alteração aperfeiçoa o modelo institucional das OUC, que financiam obras e investimentos necessários para a recuperação de áreas degradadas, sem a necessidade de onerar o orçamento público.”

A proposta do senador Airton Sandoval é incorporar o “Reparcelamento” ao “Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2001), mais especificamente nos artigos 33º e 34º da Lei, que tratam, respectivamente: do conteúdo mínimo das OUC e da previsão de emissão de CEPAC prevista por

legislação municipal específica.

O Projeto de Lei n.º 57 (BRASIL, 2017) propõe acrescentar ao art. 33º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que, caso a OUC exija Parcelamento, **Reparcelamento** ou Remembramento de imóveis, o programa básico de ocupação da área deverá conter o respectivo projeto urbano, respeitadas as normas da Lei 6.766 (BRASIL, 1979), embora o Reparcèlement e o Remembramento não sejam tratados nesse dispositivo legal. Propõe também que o gerenciamento da OUC possa ser delegado (total ou parcialmente) a uma Entidade (Sociedade de Propósito Específico ou Fundo de Investimento Imobiliário).

O Projeto de Lei n.º 57 (BRASIL, 2017), ainda propõe que esta Entidade seja instituída pelo Poder Público, ou por Empresa Concessionária de Serviço Público ou de Obra Pública, e será aberta à adesão dos proprietários de imóveis necessários à execução da operação (mediante a entrega de suas propriedades imobiliárias a título de integralização de capital) e tenha poderes para: i) adquirir os imóveis necessários para a execução da operação; ii) alienar ou explorar comercialmente os lotes que produzir; e iii) arrecadar contribuição de melhoria decorrente das obras que executar.

Resumidamente, essa proposta de Lei tem por finalidade permitir que os proprietários de terrenos que serão afetados por OUC possam participar voluntariamente do processo através de um contrato firmado entre as partes envolvidas – Entidade de Propósito Específico – podendo delegar a gestão desta à Administração Pública ou a uma empresa privada – Sociedade de Propósito Específico ou Fundo de Investimento Imobiliário – por meio de Concessão. Atualmente, o Projeto de Lei n.º 57 (BRASIL, 2017) encontra-se arquivado (desde 21/12/2018).

#### **5.3.4.3.12 12º Reg. 2017 / Lei inclui Consórcio Imobiliário para Regularização Fundiária.**

Ainda em 2017, foi aprovada a Lei nº 13.456 (BRASIL, 2017) que altera o art. 46º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) com a finalidade de considerar e garantir o uso do instrumento de política urbana **Consórcio Imobiliário** como instrumento a ser utilizado em operações urbanísticas de Regularização Fundiária Urbana.

O antigo texto do art. 46º do Estatuto da Cidade estabelecia:

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, **a requerimento deste**, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

Depois de aprovada a Lei nº 13.456 (BRASIL, 2017), o artigo ficou com a seguinte redação:

Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, **ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária**, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

Outras alterações propostas pela Lei nº 13.456 (BRASIL, 2017) referem-se: à “definição” de **Consórcio Imobiliário** (§ 1º do art. 46º) no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) ao “critério de valor das unidades imobiliárias” a serem entregues após a regularização fundiária (§ 2º do art. 46º); e às “responsabilidades administrativas, civil ou criminal” relativas à instauração do Consórcio Imobiliário (§ 3º do art. 46º); que passam a ter a seguinte redação:

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.

§ 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal

Conforme anteriormente mencionado anteriormente, em 2014, o senador Paulo Bauer, propôs o Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) com o propósito de inserir o Reparcimento como instrumento a ser utilizado por Consórcio Imobiliário para “urbanização ou reurbanização de zona urbana”, de “expansão urbana” ou de “urbanização específica”.

Com esses dois dispositivos legais aprovados – Lei nº 13.456 (BRASIL, 2017) e Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) – as Regularizações Fundiárias no Brasil passariam a ter a possibilidade de serem executadas por Consórcio Imobiliário, por meio de intervenções urbanísticas semelhantes àquelas operacionalizadas pelo Reparcimento em Portugal e/ou pelos *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria* na Colômbia. Entretanto, o Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) encontra-se arquivado.

### 5.3.4.3.13 13º Reg. 2018 / PLS relaciona reparcamento e transporte ferroviário

Em 2018, o Senador José Serra propôs o Projeto de Lei n.º 261<sup>136</sup> (BRASIL, 2018), batizado

---

<sup>136</sup> Dispõe sobre: I – a exploração indireta pela União do transporte ferroviário em infraestruturas de propriedade privada entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, que transponham os limites de Estado ou Território, ou que se conectem às ferrovias



como *Novo Marco Legal das Ferrovias*<sup>137</sup>. Uma das finalidades desta legislação é incorporar o **Reparcelamento** como instrumento para conduzir intervenções urbanísticas que exijam reconfiguração da estrutura fundiária possibilitando a implantação de novas linhas de transporte ferroviário. O atual relator deste projeto, que continua em tramitação, é o senador Jean Paul Prates.

Nesta proposta, o Reparcèlement está definido (art. 5º) como uma “espécie de parcelamento do solo pelo qual imóveis antigos são substituídos por novos, mais adequados ao planejamento urbanístico vigente”. O interessado em obter a autorização de ferrovias em regime privado poderá requerê-la ao órgão ou à entidade competente a qualquer tempo (art. 10º) e este requerimento deverá contemplar, entre outros: um “contrato de promessa de reparcèlement”, ou outro instrumento jurídico que assegure o direito de uso e fruição do respectivo terreno necessário ao empreendimento ferroviário.

O Projeto de Lei n.º 261 (BRASIL, 2018), apresentado pelo senador José Serra propõe em seu art. 46º, algumas alterações nos arts. 4º e 5º do Decreto-Lei n.º 3.365 (BRASIL, 1941), que dispõe sobre “Desapropriações por Utilidade Pública”. O projeto prevê, no art. 4º, a inclusão de um parágrafo único com a seguinte redação:

[...] quando a desapropriação destinar-se à execução de Planos de Urbanização, de Renovação Urbana ou de Parcelamento ou Reparcèlement do Solo, a receita decorrente da revenda ou da exploração imobiliária dos imóveis produzidos poderá compor a remuneração do agente executor.

No art. 5º, dois novos parágrafos (§ 4º e § 5º) propõem que nos casos de desapropriação para fins de execução de planos – de Urbanização, de Renovação Urbana, de Parcelamento ou **Reparcelamento** do solo – os bens desapropriados para fins de utilidade pública e os direitos decorrentes da respectiva imissão na posse possam ser alienados a terceiros, locados, cedidos, arrendados, outorgados em regimes de concessão de direito real de uso, de concessão comum ou de parceria público-privada ou ainda transferidos como integralização de Fundos de Investimento ou Sociedades de Propósito Específico.

---

federais; II – as atividades desempenhadas pelas administrações ferroviárias privadas; III – a autorregulação ferroviária; IV – a segurança do trânsito e do transporte ferroviário. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133432>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>137</sup> O projeto original foi estruturado em 69 artigos, distribuídos em 8 capítulos, que tratam de 3 assuntos distintos e inter-relacionados: 1. outorga de autorização à iniciativa privada para construir ou adquirir ferrovias e explorar o transporte sobre os trilhos de sua propriedade, em regime de direito privado; 2. autorregulação ferroviária, que cria a possibilidade de que o próprio mercado promova a gestão e a coordenação do trânsito de pessoas e de mercadorias por linhas de diferentes empresas, cabendo ao Poder Público atuar apenas em caso de conflitos não conciliados pelas partes; e 3. segurança do trânsito e do transporte ferroviários, assunto atualmente disposto no Regulamento dos Transportes Ferroviários, aprovado pelo Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996. Fonte: Relatório do Senador Jean Paul Prates. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8906757&ts=1605715577342&disposition=inline>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

Em março de 2020, o Ministro da Economia Paulo Guedes encaminhou à Presidência do Senado – OFÍCIO SEI Nº 84/2020/ME – um pedido de celeridade de vários projetos de lei que estão tramitando no Congresso Nacional Brasileiro, entre estes o Projeto de Lei n.º 261 (BRASIL, 2018), em virtude do agravamento da crise internacional provocada pela pandemia do Coronavírus e a necessidade de blindagem da economia brasileira. Segundo o ministro, a aprovação destas leis é de fundamental importância para resguardar a economia do país, aumentar a segurança jurídica para os negócios e atrair investimentos. Atualmente, o Projeto de Lei n.º 261 (BRASIL, 2018) está na Comissão de Serviços de Infraestrutura.

#### 5.3.4.3.14 14º Reg. 2019/PLS incorpora o Reparcèlement às Concessões de Obras Públicas

Em 2019, o senador Plínio Valério propôs o Projeto de Lei do Senado nº 5.134 (BRASIL, 2019) propondo incorporar o **Reparcèlement** como uma modalidade de parcelamento a ser executada por meio de **Concessão de Obra Pública**. O projeto propõe alterar a Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995) que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços previsto no art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e a Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004) que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para disciplinar a concessão de obra pública.

O Projeto de Lei apresentado pelo senador Plínio Valério propõe ampliar o rol de possibilidades das concessionárias, incluindo no art. 31º da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995)<sup>138</sup>, além das atribuições que já incumbe à elas: i) arrecadar contribuição de melhoria decorrente da obra concedida; ii) arrecadar contrapartidas a benefícios obtidos no âmbito de Operações Urbanas Consorciadas; iii) promover os atos jurídicos necessários à constituição dos imóveis públicos e privados resultantes da obra, inclusive Parcelamento ou **Reparcèlement** do solo e Incorporação Imobiliária, iv) adquirir os bens declarados de utilidade pública e constituir as servidões autorizadas pelo poder concedente (conforme previsto no

---

<sup>138</sup> Art. 31. Incumbe à concessionária: I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato; II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão; III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato; IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis; VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato; VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço. Parágrafo único. As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente.

edital e no contrato), podendo realizá-las por meio de “desapropriação”, “integralização do capital de Sociedade de Propósito Específico (SPE)”, “Consórcio Imobiliário” ou qualquer outro instrumento negocial em direito admitido.

A proposta ainda prevê a alteração do § 1º do art. 2º da Lei n.º 11.079 (BRASIL, 2004)<sup>139</sup>, da definição da **Concessão Patrocinada**, passando a vigorar com a seguinte redação: “Concessão Patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente às formas de remuneração e amortização nela previstas, contraprestação pecuniária da Administração Pública à concessionária.” Com essa nova redação (parte sublinhada do texto), o autor do Projeto de Lei visa equilibrar a relação negocial da Administração Pública com o agente concessionário, especialmente a concessão de obras públicas, incluindo a possibilidade de amortização no processo de Concessão Patrocinada.

#### 5.3.4.3.15 15º Reg. 2019 / PD Belo Horizonte/MG (vigente)

Em 2019, a cidade de Belo Horizonte/MG incorporou ao seu Plano Diretor, Lei n.º 11.181 (BELO HORIZONTE, 2019), no art. 73º, um instrumento denominado **Reajuste de Terrenos**, definindo-o como um “instrumento de redesenho de porções do território municipal com vistas à sua qualificação urbanística, a ser efetivada a partir da unificação de registros imobiliários para posterior parcelamento”. Entre os objetivos que levaram a inclusão do Reajuste de Terrenos destacam-se: i) proporcionar um melhor aproveitamento do solo urbano; ii) promover o compartilhamento do financiamento da infraestrutura; e iii) dotar o espaço urbano de um desenho compatível com novas formas de parcelamento, ocupação e uso do solo (das áreas de abrangência do instrumento). Para que possa ser desenvolvido, o Reajuste de Terrenos deverá possuir “um plano de intervenções de qualificação do espaço urbano” que estabeleça diretrizes relativas ao parcelamento, à ocupação e ao uso do solo, bem como às intervenções de qualificação do espaço urbano (observados os objetivos da operação urbana).

Entretanto, para que possa ser utilizado em Belo Horizonte/MG, o Reajuste de Terrenos ainda dependerá de definições: i) de “percentual mínimo de adesão dos proprietários de terrenos afetados” (com base no número de partícipes, na quantidade de imóveis ou na extensão dos terrenos ou glebas);

---

<sup>139</sup> Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.  
 § 1º Concessão Patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

ii) de “mecanismos de execução e de gestão específicos” (legislação específica do Reajuste de Terrenos); iii) de “formas de financiamento das intervenções urbanísticas”; e iv) de “dimensionamento das contrapartidas a serem exigidas de forma equitativa de todos os partícipes”, as quais deverão ser proporcionais: ao valor do bem ou do financiamento que dispuseram para viabilizar a implementação de melhorias; e/ou aos benefícios urbanísticos que recebam (BELO HORIZONTE, 2019).

O art. 73º do Plano Diretor de Belo Horizonte/MG ainda permite que as Operações Urbanas (Consorticiadas, Simplificadas) possam prever áreas para Reajuste de Terrenos e que a “divisão dos benefícios urbanísticos entre os proprietários de imóveis e demais partícipes”, seja feita de forma proporcional ao valor de seus respectivos bens ou dos recursos destinados a viabilizar a implementação dos projetos de qualificação (BELO HORIZONTE, 2019).

Na sequência imediata à inclusão do Reajuste de Terrenos, o artigo 74º do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2019) insere a Concessão Urbanística, definindo-a como “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Executivo para a implementação de planos e projetos de interesse público, viabilizadas por meio de cooperação da iniciativa privada ou de outros entes públicos, cuja remuneração do parceiro é derivada da exploração da obra realizada”. Por meio da Concessão Urbanística, a Administração Pública municipal “poderá delegar a empresa pública ou, mediante licitação, a empresa privada, isoladamente, ou em consórcio com outras, a realização de obras de urbanização ou de qualificação urbanística”.

Objetiva-se com a utilização da Concessão Urbanística que a Empresa Concessionária obtenha sua remuneração mediante exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e das edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada, bem como da renda derivada da exploração de espaços públicos e de receitas acessórias, nos termos que forem fixados no edital de licitação que estabelecer a Concessão Urbanística. Desta forma a Empresa Concessionária que vencer a licitação ficará responsável: i) por custear previamente o pagamento das indenizações devidas em decorrência das remoções e das desapropriações a cargo da Administração Pública municipal; ii) por custear a aquisição, pelo Município, de imóvel no exercício do Direito de Preempção; iii) pela aquisição dos imóveis que forem necessários à realização das obras concedidas; iv) pelo recebimento de imóveis para fins de estabelecimento de Consórcio Imobiliário; v) pela elaboração dos respectivos projetos básico e executivo ou pela implantação de projeto desenvolvido pela Administração Pública municipal; e vi) pelo gerenciamento e execução das obras objeto da concessão.

Para que a Concessão Urbanística possa ser utilizada em qualquer área do Município, o art 75º do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2019) estabelece que seja mediante legislação específica (Lei

Municipal aprovada) que contenha minimamente: as obrigações dos agentes envolvidos; os prazos para seu cumprimento; as penalidades referentes ao seu descumprimento; os instrumentos para monitoramento e avaliação dos efeitos das intervenções urbanas, da ocupação e do uso do solo (em sua área de abrangência); a forma de controle e os mecanismos de gestão da concessão (obrigatoriamente compartilhados com representação da sociedade civil); e os critérios técnicos para definição da remuneração à empresa concessionária.

Entretanto, a Concessão Urbanística somente poderá fazer uso de regras específicas de parcelamento, ocupação, uso do solo e do subsolo, edilícias e de posturas quando vinculada à operação urbana, observada a prestação de contrapartidas específicas. Portanto, o art. 75º também admite sua inclusão em Lei de Operação Urbana desde que obedecidas às disposições afetas às Operações Urbanas Simplificadas (OUSs) ou às Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), de acordo com os objetivos e o porte das intervenções que tem por finalidade viabilizar (BELO HORIZONTE, 2019).

O Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2019), também incluiu o **Reparcelamento** definindo-o como “a alteração de parte ou de todo o parcelamento que implique modificação do sistema de circulação, dos **Espaços livres de uso público** (Elups) ou das áreas destinadas à instalação de **Equipamentos Urbanos e Comunitários** (EUC). O art. 116º desta Lei insere o Reparcèlement como uma modalidade de “Parcelamento do Solo” estabelecendo que este possa ser feito por meio de Loteamento ou Desmembramento, conforme estabelece a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) e que as alterações de parcelamento poderão ocorrer por meio de modificação de parcelamento ou de Reparcèlement.

O **Reparcelamento** tem um capítulo específico – Capítulo VII - DO REPARCELAMENTO, artigos 139º ao 141º – neste Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2019). Nestes artigos se estabelece que a alienação de bens públicos – afetados pelo novo parcelamento do solo a ser executado – dependerá de avaliação dos órgãos municipais licenciadores sobre o atendimento às demandas locais por áreas destinadas à instalação de Equipamentos Urbanos e Comunitários (EUC), de Espaços livres de uso público (Elups) e do sistema viário, não podendo comprometer a qualidade urbanística da unidade de vizinhança. Portanto, o Reparcèlement deverá assegurar manutenção ou ampliação da oferta adequada de áreas destinadas a EUC e Elups, mediante expedição de diretrizes técnicas para a realização do procedimento. Além disso faz previsão de que nos casos de alienação onerosa do imóvel público desafetado, o recurso arrecadado seja destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano das Centralidades (FC). Em 2020, o art. 33º da Lei nº 11.216 (BELO HORIZONTE, 2020), altera o §1º do art. 140º do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2019) estabelecendo que “ressalvada a hipótese

prevista no caput, o Reparcelamento não poderá reduzir a oferta de áreas destinadas a EUC e Elups”.

Um outro instrumento urbanístico previsto neste Plano Diretor (art. 135º) denomina-se **Parcelamento Vinculado** e define-se como “a modalidade de destinação de parcelamento em que ocorre aprovação simultânea do parcelamento e do plano de vinculação entre parcelamento, ocupação e uso do solo, em função da necessidade de análise e de estudos de impacto do empreendimento sobre o meio urbano” (BELO HORIZONTE, 2019). Neste mesmo artigo, se estabelece que “as alterações de Parcelamento Vinculado ocorrerão mediante aprovação de novo plano e deverão observar os critérios de modificação de parcelamento ou de Reparcelamento, estando condicionadas à avaliação das diretrizes emitidas pelos órgãos municipais licenciadores” (BELO HORIZONTE, 2019).

Outras 2 utilizações previstas para o Reparcelamento no Plano Diretor de Belo Horizonte/MG são em operações urbanísticas: nas **Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS** (art. 142º); e nas **Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS** (art. 155º) em ambas se estabelece “que não será necessário prévia avaliação e autorização legislativa para a alienação de bem público afetado no âmbito do Reparcelamento nas operações de parcelamento” (BELO HORIZONTE, 2019).

Por fim, o art. 201º do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2019) estabelece ao órgão municipal responsável pela política de Planejamento Urbano a obrigatoriedade de coordenar a elaboração de “Plano de Estruturação Urbano-Ambiental” (PEA) para cada porção territorial identificada como conexão de fundo de vale, com o objetivo de garantir a não intensificação da ocupação e do uso do solo local e assegurar a qualificação ambiental na área. A revitalização de leitos naturais deve contemplar ações de saneamento, especialmente a implantação de interceptores de esgoto. Entretanto, o detalhamento do conteúdo do PEA ainda será objeto de regulamentação específica.

Segundo depoimento colhido com especialista local entrevistado nesta pesquisa, para inclusão do Reparcelamento no novo Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2019) os técnicos da Administração Pública da capital mineira contaram com a colaboração de Victor Carvalho Pinto, assessor técnico do Senado Federal, e dentre as orientações recebidas e acatadas prontamente, estava a de conceber o Plano Diretor conjuntamente com a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, para que pudesse resultar em um instrumento autoaplicável. Embora se tenha conseguido construir conjuntamente os dois dispositivos legais, a Administração Pública Municipal decidiu, estrategicamente, separar os procedimentos de implementação e operacionalização dos Instrumentos de Política Urbana do corpo desta Lei. Essa decisão foi motivada pelo interesse de evitar que estas temáticas sejam tratadas, e eventualmente alteradas, em futuras Conferências Municipais de Política Urbana. Atualmente, este conteúdo se encontra em fase de elaboração.

#### 5.3.4.3.16 16º Reg. 2019 / São Paulo/SP incorpora o Reparcelamento à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Em novembro de 2020, a cidade de São Paulo/SP sancionou o Decreto nº 59.885 (SÃO PAULO, 2020) incorporando o **Reparcelamento**, no art. 26º, como uma das modalidades de **Parcelamento do Solo de Interesse Social** – juntamente com o Loteamento, o Desmembramento e o Remembramento – definindo-o como: “o reagrupamento de lotes ou glebas e sua posterior divisão em novos lotes com dimensões, localização ou configuração distinta da situação original, sem interferência ou modificação do sistema viário existente”. Aparentemente, idealiza-se com essa inserção realizar operações similares àquelas que esta pesquisa analisou no caso de Portugal, onde a área de intervenção não extrapola a quadra ou a gleba. O art. 61º deste mesmo decreto autoriza e realização do Reparcelamento sem a destinação de áreas públicas; entretanto, insere a obrigatoriedade de construção de Habitação de Interesse Social na área da Intervenção Urbanística (SÃO PAULO, 2020).

#### 5.3.4.4 O Papel dos Agentes no Processo

Devido ao fato de o Brasil ainda não possuir intervenções operacionalizadas pelo Reparcelamento esta seção apresenta um conjunto de conjecturas, baseadas na experiência dos casos português e colombiano, de como poderíamos definir o “Papel dos Agentes no Processo” de desenvolvimento de intervenções urbanísticas que demandem reconfiguração da estrutura fundiária nas cidades brasileiras.

Analisando o processo de implementação do *Reparcelamento* em Portugal e do *Reajuste de Tierras e Incorporación Inmobiliaria* na Colômbia, vislumbra-se que sua aplicação no Brasil deverá envolver pelo menos 16 diferentes Agentes interessados no processo, que podem ser organizados em 3 grandes grupos.

O termo “Agentes” empregado nesta pesquisa se refere à aquele que age, que opera ou atua, é o que pratica a ação. Nesta pesquisa os agentes estão classificados em 2 categorias e 3 grupos: i) Agentes Públicos (Governo e Setor Público); e Agentes Privados (Setor Privado).

O quadro que segue (ver Quadro 39) tem por finalidade representar estes três grupos, com seus respectivos Agentes, bem como identificar seus papéis dentro de um possível cenário de aplicação de intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo Reparcelamento no Brasil.

**Quadro 39 – Grupos, agentes e papéis.**

<b>GOVERNO</b>	<b>[1] Congresso Nacional</b> (Legislativo):	Responsável pela elaboração de legislação federal sobre o Remembramento e o Reparcelamento.
	<b>[2] Presidência da República</b> (Executivo):	Responsável pela na sanção e vetos da legislação federal sobre o Remembramento e o Reparcelamento.
<b>SETOR PÚBLICO</b>	<b>[3] Câmara de Vereadores</b> (Legislativo):	Responsável: pela elaboração de legislação municipal sobre o Remembramento e o Reparcelamento; pela aprovação da legislação municipal (Lei Específica) que dará respaldo jurídico às intervenções operacionalizadas pelos instrumentos Remembramento e o Reparcelamento dentro do município; e pela fiscalização do andamento da intervenções aprovadas.
	<b>[4] Administração Pública Municipal</b> (Executivo):	Responsável: pela na sanção e vetos da legislação federal sobre o Remembramento e o Reparcelamento; e pela coordenação das Secretarias Municipais e Agências de Planejamento.
	<b>[5] Secretarias Municipais</b> (Comunicação, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Obras, Administração; Procuradoria, etc.)	Responsável: pelos desenvolvimentos dos Planos Setoriais de suas áreas de abrangência; pela demanda de Projetos Estratégicos dentro dos Planos Setoriais; pelos processos licitatórios; e pelos processos de desapropriação compulsória.
	<b>[6] Ministério Público</b>	Responsável: pela defesa da ordem jurídica, dos interesses da sociedade; pela fiel observância do cumprimento do arcabouço legislativo (Constituição, leis, decretos, etc.); e por fiscalizar o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.
	<b>[7] Agências de Planejamento Municipais</b> (autarquias, pessoas jurídicas ou consórcios)	Responsável: pela execução ou contratação dos diagnósticos, termos de referência; pela definição do escopo de cada projeto; pelo desenvolvimento ou contratação dos planos e projetos; pela tramitação dentro da Administração Pública do processo de aprovação dos planos e projetos; pelas etapas de negociação com os proprietários e locatários que serão afetados pela intervenção; pela coordenação das etapas dos planos e projetos; pelo monitoramento de atendimento das diretrizes dos planos e projetos; pela proposição de políticas de proteção de moradores afetados pelas operações e de inclusão social.
<b>SETOR PRIVADO</b>	<b>[8] Agência de Implementação</b>	Responsável pela gestão de todo o processo. No caso brasileiro vimos que existem dois institutos jurídicos que podem assumir este papel: A Sociedade de Propósito Específico (SPE) ou o Fundo de Investimento Imobiliário (FII). Dependendo do tamanho da operação, o papel da Agência de Implementação será coordenar uma série de Incorporadores Imobiliários que atuarão em frações da área de intervenção (área de atuação urbanística).
	<b>[9] Cartório de Registro</b>	Responsável pelo arquivamento do histórico completo de cada imóvel sob um número de matrícula; pela averbação (alterações a



	acréscimos da titularidade) dos imóveis; e pela emissão de certidões de registro (documento que atesta a regularização do bem) aos atuais e antigos proprietários dos imóveis.
<b>[10] Proprietários</b> dos imóveis (habitacionais e não habitacionais) envolvidos no perímetro da intervenção;	Participam do processo por meio da adesão voluntária, que pode ser por meio de uma permuta por um outro imóvel dentro ou fora da área da intervenção ou pode ser por meio da desapropriação voluntária.
<b>[11] Locatários</b> dos imóveis (habitacionais e não habitacionais) envolvidos no perímetro da intervenção;	Participam do processo por meio da adesão voluntária, que pode ser por meio de uma permuta por um outro imóvel dentro ou fora da área da intervenção ou pode ser por meio da desapropriação voluntária.
<b>[12] Incorporadores</b> imobiliários;	Responsáveis: pela identificação de oportunidade de mercados imobiliários; pela avaliação de viabilidade econômica de empreendimentos imobiliários; pela definição dos produtos imobiliários; pela aquisição dos terrenos; pela contratação de serviços técnicos especializados para a execução dos projetos de arquitetura e engenharia; e pela contratação da empresa (ou consórcio) Construtora.
<b>[13] Investidores</b> imobiliários	Responsáveis pelo financiamento dos empreendimentos imobiliários.
<b>[14] Construtores</b>	Responsáveis pela contratação de mão de obra, de serviços e maquinários especializados; e pela construção das edificações.
<b>[15] Prestadores de Serviços</b> (técnicos e jurídicos)	Responsáveis pelo desenvolvimento de serviços especializados necessários à concepção e aprovação das edificações. Profissionais liberais (arquitetos, engenheiros, advogados, administradores, economistas, sociólogos, geógrafos, ambientalistas, etc.).
<b>[16] ONGs e OSCIPs</b>	Responsáveis: pela coordenação ou monitoramento de políticas de Inclusão Social dentro da área de intervenção e no seu entorno imediato; e pelo agenciamento dos interesses públicos e privados por meio de técnicas de mediação de conflitos.

Fonte: Autor

Destes 16 Agentes, alguns merecem destaque em virtude de algumas de suas características: i) o importante papel do Congresso Nacional; ii) as dificuldades dos Cartórios de Registro Imobiliário; iii) a falta de capacitação técnica de agentes públicos na Secretarias Municipais e nas Agências de Planejamento que comprometem o papel dos Vereadores; e iv) o papel dos agentes do setor privado para enfrentar as dificuldades de envolvimento no processo.

Sobre o **papel do Congresso Nacional** (Câmara dos Deputados e Senado Federal) que é responsável pela elaboração de legislação federal sobre o Remembramento e o Reparcelamento, a profusão de nomenclaturas promovida pelos municípios para nominar instrumentos que possuem em seu escopo o Reparcelamento, acaba sendo um grande obstáculo para que o instrumento seja minimamente conhecido, que dirá compreendido, legislado, aplicado, analisado, avaliado e aperfeiçoado. Esta pesquisa pretende ser um primeiro passo nesse processo.

Um exemplo disto pode ser observado nos 8 instrumentos analisados nesta Pesquisa: [1] Redesenvolvimento Urbano; [2] Reordenamento Urbanístico Integrado; [3] Reajuste de Terrenos; [4] Parcelamento Vinculado; [5] Concessão Urbanística; [6] Requisição Urbanística; [7] Requisição de Imóveis; e [8] Consórcio Imobiliário. De todos estes instrumentos, apenas um, o Consórcio Imobiliário, se encontra entre os instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), os demais, ora estão previstos exclusivamente em Planos Diretores municipais, ora em Leis e/ou Projetos de Lei federais. Esse fato contribui, significativamente, para que estes instrumentos sejam desconhecidos pela maioria dos agentes, que, por força dos cargos (públicos ou privados) que ocupam, poderão em um futuro breve, ser envolvidos na execução de planos de desenvolvimento e transformação territoriais em seus municípios.

Abordam-se, a seguir, os desafios a serem enfrentados pelos **Cartórios de Registro Imobiliário**<sup>140</sup>. Segundo Erpen e Paiva (1998), o Brasil adota o princípio da territorialidade para fins de registro, portanto, em que cada Município possui um órgão isolado responsável pelo registro imobiliário sem conexão com outros, sendo sua prática absoluta. Para os autores, enquanto as escrituras de compra e venda exigem muitos documentos fiscais<sup>141</sup> além do tributo correspondente, isso não ocorre com os

---

<sup>140</sup> A grande característica que existe na prática brasileira está nos chamados contratos de promessa de compra e venda, feitas por instrumento particular. Com grande extensão territorial, a propriedade no Brasil foi dividida sem nenhuma programação. O êxodo rural precipitou o parcelamento do solo, o que se deu através de pré-contratos. Nos tribunais valoriza-se a posse, e hoje, no Brasil, cerca de 40% das propriedades ocupadas, com situação jurídica consolidada, não são tituladas. Deferiu-se às promessas um direito real oponível. E mesmo sem título definitivo, o promitente comprador dispõe da coisa (v. g., constrói etc.). É uma realidade social. Os tribunais estão abarrotados com demandas advindas de instrumentos particulares, e sem registro, e valoriza-se a posse como fator social, em detrimento do sistema registral que outorga a segurança jurídica. Assim, o Direito registral somente criou sua autonomia com a Lei 6.015/73. Até então era mero apêndice do Código Civil. Nem a cadeira didática de Direito notarial e registral tínhamos. O sistema registral brasileiro é constitutivo (só se adquire a propriedade com o registro). É descentralizado com mais ou menos 3.200 Registros de Imóveis distribuídos pelo Brasil, sendo o registrador um profissional do Direito, remunerado pela parte (sistema privatizado) e seu ingresso dar-se-á por concurso público realizado pelo Poder Judiciário, que fiscaliza seus atos, nos termos da recente Lei 8.935/94, que regula a atividade de registro. Mas esse sistema ainda exige aperfeiçoamento. (ERPEN e PAIVA, 1998).

<sup>141</sup> Certidão de matrícula, certidão de quitação de tributos imobiliários, carnê do IPTU do ano vigente, procuração de representantes, substabelecimento de procuração, alvará judicial, certidão da justiça do trabalho, certidão dos 10 cartórios de protesto; certidão de distribuição cível; certidão de executivos fiscais (municipal e estadual), certidão da justiça federal, certidão da justiça criminal.

documentos exigidos dos particulares<sup>142</sup>. O que resulta deste incessante combate entre os documentos públicos e os particulares é que “o Brasil real não coincide com o Brasil legal” (ERPEN; PAIVA, 1998, p. 1).

Outro problema que foi verificado nesta pesquisa, apontado pelo IPEA (2014), que afeta diretamente o desempenho da aplicação de instrumentos urbanísticos no Brasil, é a **falta de capacitação técnica dos agentes públicos**, o que compromete o papel das Secretarias Municipais e das Agências de Planejamento. Nas Secretarias Municipais (Comunicação, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Obras, Parques e Praças, Administração, etc.), que muitas vezes têm seus diretores escolhidos por afinidade política e/ou familiar, faltando-lhes a capacitação técnica necessária; e nas Agências de Planejamento em especial quando são destinadas a pessoas jurídicas ou consórcios, mediante licitação pública, que muitas vezes utiliza, exclusivamente, o critério de menor preço para definir sua contratação.

Esta fragilidade acaba influenciando o **desempenho das Câmaras de Vereadores**, pois, sem o auxílio de técnicos especializados, o trabalho de legislar estes instrumentos se torna uma tarefa árdua e complexa, podendo resultar em distorções como a observada na legislação de São Borja/RS, Lei Complementar n.º 7 (SÃO BORJA, 1997), onde o Reparcelamento é aplicável exclusivamente em lotes remembrados que possuam matrícula do registro de imóveis e estejam tituladas em nome do mesmo proprietário, o que descaracteriza os objetivos principais deste instrumento.

Por fim, destacam-se as **dificuldades de envolvimento de todo o setor privado** nestes processos. O Brasil por ainda não ter executado intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo Reparcelamento, provavelmente, encontrará dificuldades para desenvolver os processos conciliatórios (equilibrar os interesses públicos e privados) inerentes aos processos de desenvolvimento e transformação territoriais, etapa fundamental para a continuidade e sucesso destas operações. Neste exercício de convencimento 3 Agentes serão determinantes. Os Proprietários, os Locatários (afetados pela intervenção) e os Investidores. Para cada um desses agentes serão exigidas distintas abordagens.

Pela experiência internacional portuguesa e colombiana, pode-se constatar que o trabalho mais importante dentro deste processo de convencimento deve ser desenvolvido de forma colaborativa entre três agentes: as Agências de Planejamento locais, os Incorporadores e os Prestadores de Serviços (técnicos e jurídicos). São estes agentes que deverão desenvolver todos os estudos e produzir todos os recursos necessários para tentar convencer a maioria dos Proprietários e Locatários afetados pela intervenção proposta (sem o qual ela não deva ocorrer), bem como convencer os Investidores a dar

---

<sup>142</sup> Registro de identidade, CPF, certidão de estado civil, comprovantes de renda e endereço.

suporte econômico para a sua execução.

Neste processo, o Projeto Urbano que orientará as transformações territoriais é o instrumento de maior importância. Ele é o suporte para toda a gestão do processo, e sua qualidade é determinante para o convencimento de todos os agentes envolvidos. Sua concepção deve abranger equilibradamente o maior número possível de interesses públicos e privados de forma que a “percepção de todos” seja de que estão envolvidos em um processo de “negociação ganha-ganha”<sup>143</sup>.

#### 5.3.4.5 Propósitos de utilização

Conforme podemos observar até aqui, o **Reparcelamento** tem sido incorporado por meio de inúmeros dispositivos legislativos, tanto no âmbito federal quanto no municipal.

Diferentemente de como esta temática foi abordada nos casos de Portugal e da Colômbia, onde o instrumento é mais difundido e utilizado, esta seção tem por finalidade, identificar e agrupar os propósitos de utilização previstos nos 16 “dispositivos legislativos” analisados nesta pesquisa.

O quadro a seguir (ver Quadro 40) relaciona os 16 dispositivos com seus respectivos propósitos de utilização e tem por finalidade dar um panorama de como o Brasil pretende utilizar o instrumento.

**Quadro 40 – Propósitos de utilização do Reparcèlement no Brasil**

Reg.	Ano	Referência	Propósitos de utilização
1º	1996	A cidade de Belo Horizonte/MG incorporou ao seu Plano Diretor o Convênio Urbanístico de Interesse Social.	• <b>Execução de Programas Habitacionais de Interesse Social</b>
2º	1997	A cidade de São Borja/RS incorporou o Reparcèlement à Lei municipal de Parcelamento do Solo.	• Exclusivamente para unificação de lotes ou glebas que possuam matrícula do registro de imóveis que estejam tituladas em nome do mesmo proprietário.
3º	2006	A cidade de Taquari/RS incorporou o Reparcèlement à Lei municipal de Parcelamento do Solo.	• Para implantar o traçado previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Rural.
4º	2006	A cidade de Linhares /ES incorporou o Reparcèlement à Lei municipal de	• Para o fim de regularizar a configuração dos lotes em áreas urbanas

<sup>143</sup> Ao se comprometer com o processo no qual todos ganham, em vez de se comprometer com o resultado, o negociador foca em o que está sob seu controle. Já que um resultado ganha-ganha nunca pode ser garantido, um negociador eficiente não pode se comprometer a ele, mas pode se comprometer a preparar e a seguir um processo de negociação que tem a essência de uma mentalidade onde todos ganham. (FALCÃO, 2015).

		Parcelamento do Solo.	
5º	2013	Senador Wilder Moraes, propôs o Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013) prevendo o uso do Reparcelamento como alternativa à Desapropriação por Utilidade Pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de espaços de alta densidade;</li> <li>• Viabilização econômica do transporte coletivo;</li> <li>• Renovação de áreas degradadas;</li> <li>• Regularização de assentamentos informais;</li> <li>• Justa distribuição de encargos e benefício da urbanização; e</li> <li>• Financiamento de obras e serviços públicos</li> </ul>
6º	2014	Senador Paulo Bauer, propôs o Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) prevendo que o Consórcio Imobiliário possa utilizar o Reparcelamento para urbanização ou reurbanização de zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viabilizar a intervenção do Estado em obras de:</li> <li>• Mitigação de impacto de eventos climáticos em áreas de risco;</li> <li>• Reconstrução de áreas urbanas ou rurais afetadas por desastres naturais (enchentes, vendavais, abalos sísmicos, etc.) e antrópicos (rompimento de barragens, incêndios, etc.)</li> </ul>
7º	2014	Deputado Federal Paulo Teixeira propôs o Projeto de Lei n.º 7.943 (BRASIL, 2014) solicitando a inclusão do Reloteamento na Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o Parcelamento do solo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para reconhecer ao Poder Público a prerrogativa de definir o momento e as condições em que cada região da cidade deve ser urbanizada ou reurbanizada.</li> <li>• O parcelamento compulsório propõe que áreas definidas pelo Planejamento Urbano local sejam adensadas mediante ação conjunta de uma maioria de proprietários, em eventual consórcio com a Administração Pública.</li> </ul>
8º	2014	A cidade de São Paulo/SP incorporou ao seu Plano Diretor o Reordenamento Urbanístico Integrado, prevendo o uso do Reparcelamento em operações de reorganização fundiária.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganização da estrutura fundiária;</li> <li>• Aumento nas densidades construtivas e demográficas;</li> <li>• Implantação de novas atividades econômicas;</li> <li>• Atender às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população.</li> </ul>
9º	2015	A cidade de Curitiba/PR incorporou ao seu Plano Diretor o Redesenvolvimento Urbano, prevendo o uso do Reparcelamento em projetos urbanos de reconhecido interesse público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar o espaço público e aumentar a intensidade de uso e ocupação do solo;</li> <li>• Em áreas com problemas na estrutura fundiária, objetivando sua rearticulação;</li> <li>• Construção de novas infraestruturas</li> <li>• Instalação de novos modais de transporte coletivo;</li> <li>• Criação de parques lineares e ciclovias;</li> <li>• Em setores especiais de habitação de interesse social;</li> <li>• Em Operações Urbanas Consorciadas.</li> </ul>
10º	2017	O Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013) do Senado prevendo o uso do Reparcelamento como alternativa à Desapropriação por Utilidade Pública chega à Câmara dos Deputados e transforma-se no Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção de espaços de alta densidade;</li> <li>• Viabilização econômica do transporte coletivo;</li> <li>• Renovação de áreas degradadas</li> <li>• Regularização de assentamentos informais;</li> <li>• Justa distribuição de encargos e benefício da urbanização; e</li> <li>• Financiamento de obras e serviços públicos</li> </ul>
11º	2017	Senador Airton Sandoval propôs o Projeto de Lei n.º 57 (BRASIL, 2017) incorporando o Reparcelamento às Operações Urbanas Consorciadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperação de áreas degradadas.</li> </ul>

12º	2017	Presidente Michel Temer aprovou a Lei n.º 13.456 (BRASIL, 2017) autorizando a Regularização Fundiária por Consórcio Imobiliário.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em projetos de regularização fundiária rural e urbana por meio do Consórcio Imobiliário</li> </ul>
13º	2018	Senador José Serra propôs o Projeto de Lei n.º 261 (BRASIL, 2018) propondo o uso Reparcelamento na implantação de novas linhas de transporte ferroviário.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantar novas linhas de transporte ferroviário por parte da iniciativa privada.</li> </ul>
14º	2019	Senador Plínio Valério propôs o Projeto de Lei n.º 5.134 (BRASIL, 2019) incorporando o Reparcelamento como uma modalidade de parcelamento a ser executada por meio de Concessão de Obra Pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite que Empresas Concessionárias ao realizarem obras públicas, adquiram bens declarados de utilidade pública, construam servidões, arrecadem contribuições de melhorias, arrecadem contrapartidas a benefícios obtidos no âmbito de OUC e promovam atos jurídicos necessários à constituição dos imóveis públicos e privados resultantes da obra, inclusive parcelamento ou reparcelamento do solo e incorporação imobiliária.</li> </ul>
15º	2019	A cidade de Belo Horizonte/MG incorporou ao seu Plano Diretor o Reajuste de Terrenos para qualificação urbanística, o Reparcelamento para auxiliar a implantação de Espaços livres de uso público e instalação de Equipamentos Urbanos e Comunitários; e o Parcelamento Vinculado para desenvolver Projetos em ZEIS e AEIS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em Operações Urbanas Consorciadas</li> <li>• Em Operações Urbanas Simplificadas</li> <li>• Modificação do sistema de circulação dos espaços livres de uso público</li> <li>• Instalação de equipamentos urbanos comunitários</li> <li>• Em Zonas Especiais de Interesse Social</li> <li>• Em Áreas Especiais de Interesse Social</li> <li>• A revitalização de leitos naturais de rios</li> </ul>
16º	2020	A cidade de São Paulo/SP, sanciona o Decreto n.º 59.885 (SÃO PAULO, 2020) incorporando o Reparcelamento à Lei municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habitação de Interesse Social</li> <li>• Habitação de Mercado Popular</li> <li>• Empreendimento de Habitação de Interesse Social</li> <li>• Empreendimento de Habitação de Mercado Popular</li> <li>• Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social</li> </ul>

Fonte: Autor

A análise do quadro anterior (ver Quadro 40), permite inferir que os propósitos de utilização da maioria das iniciativas brasileiras (federais e municipais) se equiparam aos do *Reparcelamento* em Portugal e do *Reajuste de Tierras* e da *Integración Inmobiliaria* na Colômbia, identificados nesta pesquisa. Além disso, verifica-se que das 16 (dezesseis) iniciativas de incorporação do Reparcelamento na legislação urbanística brasileira, seja nacional ou localmente, 11 (onze) fazem previsão direta ou indireta de operacionalizar intervenções relacionadas a uma “Política de Inclusão Social”. Exemplos dessa intenção podem ser observados nos Planos Diretores das Cidades de Belo Horizonte/BH, Curitiba/PR e São Paulo/SP, bem como no recente Decreto n.º 59.885 (SÃO PAULO, 2020).

A cidade de Belo Horizonte/MG incorporou ao seu Plano Diretor 3 (três) instrumentos diferentes que utilizam o Reparcelamento: o [1] “Reajuste de Terrenos” para o desenvolvimento de intervenções territoriais de reconfiguração da estrutura fundiária objetivando qualificação urbanística; o

[2] “Reparcelamento” para auxiliar a implantação de espaços livres de uso público e instalação de equipamentos urbanos e comunitários; e o [3] “Parcelamento Vinculado” para desenvolver Projetos em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

O “Redesenvolvimento Urbano” incorporado ao Plano Diretor (CURITIBA, 2015), propõe utilizar o Reparcèlement, em projetos urbanos de reconhecido interesse público, com os propósitos de atender aos interesses de desenvolvimento dos setores especiais de habitação de interesse social e de ampliar o espaço público. Em ambos os casos, sua previsibilidade tem por objetivos auxiliar na rearticulação de áreas com problemas fundiários, na construção de novas infraestruturas e na instalação de novos modais de transporte coletivo.

A previsão da inclusão do instrumento de “Reordenamento Urbanístico Integrado” no Plano Diretor (SÃO PAULO, 2014) prevê o uso do Reparcèlement em operações de reorganização fundiária com o propósito de atender às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população.

Por sua vez, o Decreto n.º 59.885 (SÃO PAULO, 2020) que incorpora o Reparcèlement à Lei municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, faz previsão de uso do Reparcèlement, exclusivamente para atender interesses da Política de Inclusão municipal, como a promoção de: Habitação de Interesse Social; Habitação de Mercado Popular; Empreendimento de Habitação de Interesse Social; Empreendimento de Habitação de Mercado Popular; e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social.

A análise do propósito de utilização da cidade de São Borja/RS (ver Quadro 40), previstos por lei municipal de Parcelamento do Solo, que prevê o Reparcèlement como instrumento a ser empregado, exclusivamente, para unificação de lotes ou glebas que possuam matrícula do registro de imóveis que estejam tituladas em nome do mesmo proprietário, podemos constatar que o município, iguala e/ou confunde o Reparcèlement com o Remembramento (ou unificação), instrumento a ser legislado pelos municípios uma vez que não é tratado pela Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) que trata do Parcelamento do solo urbano na esfera federal.

A análise dos propósitos de utilização das cidades de Taquari/RS e Linhares/ES (ver Quadro 40), que incorporam o Reparcèlement à legislação municipal de Parcelamento de Solo e fazem previsão de sua utilização, respectivamente, para implantar o traçado previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Rural, e regularizar a configuração dos lotes em áreas urbanas, se assemelham como os propósitos de utilização deste instrumento em Portugal e na Colômbia. Entretanto, sua incorporação ainda é muito superficial para que seja utilizado com a robustez com que é operacionalizado naqueles países, carecendo de legislação específica complementar. Pode-se deduzir

que o esforço neste caso foi autorizar e caracterizar uma modalidade de Parcelamento do Solo que permita que a Administração Pública municipal intervenha no território para fins de regularização que demandem eventual reconfiguração de estrutura fundiária.

Na análise dos propósitos de utilização dos municípios de Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR e São Paulo/SP, que já manifestaram interesse em utilizar o Reparcelamento em seus respectivos Planos Diretores (ver Quadro 40), percebe-se que ambos pretendem utilizá-lo para realizar operações urbanísticas classificadas como de interesse público, baseadas em uma espécie de “sistema de permuta”, onde: um imóvel antigo (lote, edificação existente ou unidade imobiliária) é substituído por um novo (preferencialmente, dentro de um tecido urbano com nova configuração espacial da estrutura fundiária urbana; ou fora dele, caso isso não seja possível); ou ainda que essa permuta se concretize por uma justa indenização a ser ponderada pelos interesses coletivos e mediada por projeto específico (caso seja a preferência do proprietário afetado); e como último recurso, após tentativas fracassadas de mediação e arbitragem, que essa permuta seja feita mediante processo de desapropriação.

Neste modelo de intervenção territorial baseado no sistema de permuta, fica evidente o interesse desses municípios em estabelecer que a “Desapropriação” seja a última instância. Mas, quando necessária, que a indenização correspondente seja feita por meio de dispositivos que garantam um desejável “equilíbrio na distribuição dos encargos e benefícios” oriundos das transformações que serão auferidas pelas respectivas intervenções urbanísticas que as motivaram.

Entende-se que essa prática pode ser considerada como uma alternativa ao enfrentamento do superficial e desatualizado Sistema de Desapropriação brasileiro. A lei vigente que disciplina a **Desapropriação** – Decreto-Lei nº 3.365 (BRASIL, 1941) – é da década de 1940, e sofreu poucas alterações desde então. Um de seus problemas é a forma de indenização. Em especial a denominada “imissão provisória” (art. 15º), onde um órgão da Administração Pública alega urgência pela utilização de um determinado território, e, com base nessa declaração, um juiz autoriza por lei sua aquisição imediata, ainda que não se tenha iniciado o pagamento da devida indenização aos proprietários afetados. Neste caso a Administração Pública toma posse do imóvel e o valor fica pendente, em discussão. Obviamente, essa prática de desapropriação, por razões de ordem financeira, não encontra aceitação pacífica por parte de proprietários. De forma simplista, pode-se afirmar que, independentemente do mérito das intervenções urbanísticas que as justifiquem, nenhum proprietário quer ser desapropriado. Isto é um fato relevante a ser considerado por dispositivos que tenham por finalidade operacionalizar intervenções urbanísticas que envolvam várias propriedades de distintos proprietários, em especial àquelas de reconfiguração da estrutura fundiária.



Além disso, outro problema relacionado com a “Desapropriação” é o impacto no erário causado pelos valores a serem pagos pelas devidas indenizações, que embora possam ser consideradas elevadas pela Administração Pública, via de regra, estão muito aquém dos valores de mercado, o que ocasiona outras despesas, desta vez, provocadas pelos inúmeros e demorados processos judiciais que serão impetrados na justiça para discutir uma justa indenização. Com relação a esta prática, percebe-se que, atualmente, as Administrações Públicas municipais tem utilizado como critério, desapropriar o mínimo possível, apenas o necessário para a instalação das infraestruturas públicas objeto das intervenções. Portanto, podemos afirmar que a “desapropriação” é um obstáculo a ser superado para a realização de intervenções urbanísticas que envolvam muitas propriedades, e conseqüentemente, proprietários distintos. Desta forma, a “Desapropriação” se tornou praticamente inviável em larga escala, forçando os municípios que têm tradição em desenvolver projetos urbanos de transformação da estrutura fundiária, a buscar novas ferramentas que lhes permitam contornar estes problemas, ou pelo menos, minimizar seus impactos negativos. O Reparcelamento, como já mencionado, é uma ferramenta utilizada em outros países para operacionalizar intervenções urbanísticas de reconfiguração da estrutura fundiária de áreas públicas e/ou privadas (de distintos proprietários) que tem por fundamento substituir o processo de “Desapropriação” (de imóveis particulares) por uma “permuta” por um imóvel dentro ou fora da área de intervenção, ou ainda, por “pecúnia” (em valores compatíveis com a valorização imobiliária prospectada pela intervenção, após sua conclusão).

Se considerados que dentre os propósitos das intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo Reparcelamento está o oferecimento de imóveis de maior valor econômico aos proprietários ao final da operação, é justo pensar que aqueles que serão desapropriados tenham este mesmo benefício, pois essas desapropriações são fundamentais para o sucesso delas. Mas isso deve ter algum critério estabelecido por lei, caso contrário, o incentivo para não aderir poderá ser muito grande e resultar em extensas e/ou, pior, negociações abusivas. A ideia básica do Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013), apresentado no Senado, que se transformou no Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017) ao chegar na Câmara dos Deputados, é de que as inevitáveis e/ou necessárias desapropriações sejam economicamente vantajosas. Assim, o proprietário pode receber, dentro de um certo critério, indenização monetária com valores superiores ao que vale seu imóvel antes das intervenções de transformação do território que o afetarão. O que, no jargão denomina-se de “jogo de ganha-ganha”<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> A teoria ganha-ganha envolve uma tentativa de que os dois lados envolvidos no conflito tentem encontrar uma solução juntos, agradando ambas as partes. A abordagem ganha-ganha, portanto, considera a resolução de conflitos como uma oportunidade para chegar a um resultado mutuamente benéfico, e inclui a identificação das preocupações de cada lado a fim de encontrar uma alternativa que atenda às preocupações de todos. Quando a teoria ganha-ganha é indicada? Quando se está

Portanto, uma estratégia utilizada foi procurar inserir a permuta como uma etapa prévia de uma possível desapropriação. A Lei de Desapropriações – Decreto-Lei n.º 3.365 (BRASIL, 1941) – já contempla, no art. 27º, um dispositivo denominado “desapropriação amigável”<sup>145</sup>. Se a permuta for enquadrada como uma modalidade de “desapropriação amigável”, os proprietários envolvidos nas Intervenções Urbanísticas operacionalizadas pelo Reparcèlement poderão aceitar a permuta ao invés da indenização. Ou ainda, como se faz na Índia em operações de *Land Pooling/Readjustment*, pode-se inicialmente fazer a permuta por meio de quotas de participação no empreendimento imobiliário resultante da operação e, posteriormente, substituí-la por uma permuta imobiliária dentro ou fora da área de intervenção.

Considerando que o modelo de permuta é relativamente especulativo (quando impõe que sejam feitos cálculos de avaliação imobiliária dos imóveis afetados e dos futuros, o que não é tarefa fácil) foi possível identificar nas entrevistas com especialistas nacionais, a adoção de 2 (duas) outras modalidades jurídicas, aparentemente, de menor risco, como alternativa a este modelo:

[1] **A Sociedade de Propósito Específico**<sup>146</sup>(SPE), onde os proprietários das áreas (privadas

---

em um ambiente colaborativo; Quando é necessário tratar os interesses de várias partes interessadas; Quando existe um elevado nível de confiança; Quando uma relação de longo prazo é importante; Quando você não quer ter plena responsabilidade sobre determinada situação. Vantagens da teoria ganha-ganha: Leva a uma solução real para o problema; Reforça a confiança e o respeito; Constrói base para uma colaboração no futuro; A responsabilidade sobre o resultado é compartilhada; Você ganha a reputação de um bom negociador; É bem menos estressante para as partes envolvidas. Cuidados que devem ser tomados na aplicação da teoria ganha-ganha: Requer um compromisso de todas as partes para procurar uma solução que seja positiva para os dois lados; Pode exigir mais esforço e mais tempo do que outros métodos. Uma solução ganha-ganha pode não ser evidente em um primeiro momento; Pela mesma razão, a colaboração pode não ser prática quando o tempo é crucial e uma solução é necessária rapidamente. Fonte: Instituto Brasileiro de Coaching. (IBC). Disponível em: <<https://www.ibccoaching.com.br/portal/entenda-relacao-da-teoria-ganha-ganha-e-ganha-perde-no-contexto-organizacional/>>. Acesso em: 12 set. 2020.

<sup>145</sup> Trata-se de um acordo, feito entre o poder público e o proprietário de um imóvel, que acaba decretado como utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação. Ela acontece quando o órgão ou a concessionária de serviço público e o proprietário do bem chegam a um acordo sobre o valor da indenização, sem precisar que o Judiciário intervenha. Para que ocorra a desapropriação amigável, o Poder Executivo deve decretar a utilidade pública ou interesse social do imóvel, após análise e comprovação da situação do imóvel para os fins pretendidos. Feito isso, o órgão interessado deve notificar o proprietário do imóvel para que o mesmo tenha conhecimento do ato e da oferta de indenização. Após o aviso, as providências começam a serem tomadas e como o próprio nome já diz, na desapropriação amigável, o proprietário sempre aceita o acordo. Para tanto, é feita uma escritura pública de desapropriação amigável em Cartório de Notas, pois assim como em uma escritura pública de compra e venda, é indispensável que o ato seja registrado e que, posteriormente, o proprietário tenha como prová-lo, se for preciso. Posteriormente, a escritura de desapropriação amigável deve ser apresentada ao Cartório de Registro de Imóveis para que seja realizada a averbação do ato na matrícula do imóvel, que passará a ser posse do poder público. Disponível em: <<http://1risalvador.com.br/2018/05/01/o-que-e-desapropriacao-amigavel-de-imovel/>>. Acesso em: 15 out. 2019.

<sup>146</sup> Sociedade de Propósito Específico (SPE) é um modelo de organização empresarial pelo qual se constitui uma nova empresa, limitada ou sociedade anônima, com um objetivo específico, ou seja, cuja atividade é bastante restrita, podendo em alguns casos ter prazo de existência determinado. A SPE é também uma forma de empreendimento coletivo, usualmente utilizada para compartilhar o risco financeiro da atividade desenvolvida. Por se tratar de uma modalidade de *joint venture* (*equity* ou *corporate joint venture*), as SPE são utilizadas para grandes projetos de engenharia, com ou sem a participação do Estado, como, na construção de usinas hidroelétricas, redes de transmissão ou nos projetos de Parceria Público-Privada (PPP) ainda recentes no Brasil. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/artigosCoperacao/o-que-sao->

e/ou públicas) de intervenção se associam e a integralização de capital se dá por meio de quotas partes proporcionais à avaliação de seus imóveis afetados na operação – neste caso, a SPE vira a dona desse imóvel resultante da unificação dos imóveis afetados; e

[2] O **Fundo de Investimento Imobiliário**<sup>147</sup> (FII), modalidade em que os proprietários das áreas (privadas e/ou públicas) passam a ser quotistas do FII e passam a ser os proprietários da área resultante da unificação dos imóveis afetados.

Nestas duas modalidades, todos os imóveis podem ser avaliados simultaneamente dentro dos mesmos critérios, garantindo a desejada “equidade”<sup>148</sup>.

### 5.3.5 Instrumentos que incorporam o Reparcelamento em seu escopo

Esta seção tem como propósitos: [1] apresentar mais detalhadamente, os 8 (oito) instrumentos urbanísticos identificados nesta pesquisa (ver Quadro 41) incorporados pelos municípios brasileiros entre 1996 e 2020, que fazem previsão de uso do Reparcelamento em seu escopo; e [2] verificar o grau de importância do uso do Reparcelamento em cada um deles, para atingir os objetivos que se destinam.

O quadro que segue (ver Quadro 41) relaciona os “8 (oito) instrumentos que incorporam o Reparcelamento em seu escopo” com os “dispositivos legais que os regulam” e suas respectivas “formas de propositura”.

---

sociedades-de-proposito-especifico,79af438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acesso em: 15 out. 2019.

<sup>147</sup> Fundos de Investimentos Imobiliários (FII) são fundos de investimento destinados à aplicação em empreendimentos imobiliários, o que inclui, além da aquisição de direitos reais sobre bens imóveis, o investimento em títulos relacionados ao mercado imobiliário, como letras de crédito imobiliário, letras hipotecárias, cotas de outros FII, certificados de potencial adicional de construção, certificados de recebíveis imobiliários, e outros previstos na regulamentação. Os FII foram criados pela Lei n.º 8.668/93 e são regulamentados pela Instrução CVM n.º 472/08. O seu funcionamento e a oferta pública de cotas de sua emissão dependem de prévio registro na Comissão de valores Mobiliários (CVM). Disponível em: <[https://www.investidor.gov.br/menu/Menu\\_Investidor/valores\\_mobiliarios/fundos\\_imobiliarios.html](https://www.investidor.gov.br/menu/Menu_Investidor/valores_mobiliarios/fundos_imobiliarios.html)>. Acesso em: 15 out. 2019.

<sup>148</sup> Equidade é o substantivo feminino com origem no latim *aequitas*, que significa igualdade, simetria, retidão, imparcialidade, conformidade. Este conceito também revela o uso da imparcialidade para reconhecer o direito de cada um, usando a equivalência para se tornarem iguais. A equidade adapta a regra para um determinado caso específico, a fim de deixá-la mais justa. Fonte: Portal Significados. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/equidade/>>. Acesso em: 15 out. 2019.

**Quadro 41 – Legislação e Propositura dos instrumentos que incorporam o Reparcelamento**

Referência (Instrumento)	Dispositivos Legais de Regulação	Formas de Propositura	
		Iniciativa exclusivamente pública	Iniciativa pública ou privada
<i>Redesenvolvimento Urbano</i>	Previsto no PD (CURITIBA, 2015)		•
<i>Reordenamento Urbanístico Integrado.</i>	Previsto no PD (SÃO PAULO, 2014)		•
<i>Reajuste de Terrenos</i>	Previsto no PD (BELO HORIZONTE, 2019)		•
<i>Parcelamento Vinculado</i>	Previsto no PD (BELO HORIZONTE, 2019)		•
<i>Concessão Urbanística</i>	Previsto no PD (BELO HORIZONTE, 2019)	•	
	Previsto no PD (SÃO PAULO, 2014)	•	
	Previsto no PD (CURITIBA, 2015)	•	
<i>Requisição Urbanística</i>	Previsto pela Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979)	•	
<i>Requisição de Imóveis</i>	Previsto pelo Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014)	•	
<i>Consórcio Imobiliário</i>	Previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001)	•	
	Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) prevê a alteração “deste” no Estatuto da Cidade	•	
	Previsto na Lei Regularização Fundiária Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017)	•	
	Previsto no PD (BELO HORIZONTE, 2019)	•	
	Previsto no PD (SÃO PAULO, 2014)	•	
	Previsto no PD (CURITIBA, 2015)	•	

Fonte: Autor

Embora estes 8 (oito) instrumentos contemplem a previsão legal de promover a efetiva participação dos proprietários afetados pelas intervenções de reconfiguração da estrutura fundiária (pública e privada), característica do *Reparcelamento* em Portugal, e do *Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria* na Colômbia; eles apresentam distintas formas de propositura que podem ser enquadradas em 2 (duas) tipologias: de **iniciativa exclusivamente pública**; e de **iniciativa pública ou privada**. Além disso, a análise do quadro anterior (ver Quadro 41), também permite identificar a “diversidade de denominações” que os instrumentos que contemplam o Reparcelamento em seu escopo recebem, em especial pelas legislações municipais. Este fato, embora demonstre a versatilidade do Reparcelamento como instrumento de transformação territorial, dificulta em parte a sua compreensão.

Portanto, em virtude desta característica, podemos deduzir que falta no Brasil a clareza que existe em Portugal e na Colômbia, no âmbito da legislação urbanística federal, em especial na definição clara dos procedimentos de operacionalização dos instrumentos “Remembramento” e “Reparcelamento”, fundamentais para a operacionalização dos instrumentos anteriormente apresentados (ver Quadro 41).

A seguir, serão apresentados mais detalhadamente, cada um desses 8 (oito) instrumentos que incorporam o Reparcèlement em seu escopo.

### 5.3.5.1 Redesenvolvimento Urbano – CURITIBA / PR (2015)

O atual Plano Diretor de Curitiba/PR, Lei n.º 14.771 (CURITIBA, 2015) estabelece uma série de instrumentos urbanísticos novos com o propósito de auxiliar seu desenvolvimento territorial. Entre estes o **Redesenvolvimento Urbano**, incluído no rol dos Instrumentos de Política Urbana municipal em sua última revisão. Nesta Lei, o Redesenvolvimento Urbano, foi definido pelo art. 169º como “um instrumento de gestão do solo que permite a implantação de projetos urbanos de reconhecido interesse público, mediante reparcelamento, modificação ou aquisição de direitos, com a adesão dos proprietários, promovendo o melhor e maior uso da propriedade, pública ou privada, com a finalidade de criação, aumento ou requalificação de espaço público ou de uso público” (CURITIBA, 2015).

O Plano Diretor (CURITIBA, 2015) define o **Reparcelamento** no art. 173º como sendo “a unificação de lotes, glebas ou áreas públicas, para seu posterior reposicionamento, redimensionamento e redesenho, a fim de viabilizar a reorganização fundiária necessária à implantação do **Redesenvolvimento Urbano.**” (CURITIBA, 2015).

Segundo o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC, 2015), o Redesenvolvimento Urbano permite a modificação de índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e adota estratégias que auxiliem isoladamente e/ou concomitantemente: a promoção de requalificação de áreas degradadas (públicas ou privadas); a preservação ambiental e cultural; o desenvolvimento econômico; e a oferta de serviços públicos e privados em uma determinada região da cidade.

O interesse da Administração Pública municipal é aplicar o Redesenvolvimento Urbano nos territórios demarcados pelo “Plano de Desenvolvimento Regional” nas seguintes situações: em áreas de urbanização consolidada onde há possibilidade de ampliar o espaço público devido ao Reparcèlement,

umentando a intensidade de uso e ocupação do solo; em áreas com problemas fundiários, objetivando a rearticulação do conjunto fundiário desajustado; em áreas previstas para a construção de novas infraestruturas (viáveis para a abertura ou ampliação de novas avenidas, instalação de novos modais de transporte coletivo, criação de parques lineares e criação de ciclovias); em setores especiais de habitação de interesse social, objetivando o reajuste da configuração urbana; e em Operações Urbanas Consorciadas para fins de Reparcelamento; conforme previsto no art. 170º do Plano Diretor (CURITIBA, 2015).

Conforme previsto pelo art. 171º do Plano Diretor, o Redesenvolvimento Urbano poderá ser promovido por iniciativa pública ou privada. Entretanto, os projetos urbanos que subsidiarão os processos poderão ser desenvolvidos pela Administração Pública, pela iniciativa privada ou por meio de parceria público-privadas. Em qualquer um destes casos, o projeto deverá garantir a participação dos proprietários afetados pelas intervenções urbanísticas propostas, e sua aprovação deverá ocorrer pela Administração Pública. Ademais, assegura que tanto os projetos de Redesenvolvimento Urbano quanto sua execução possam ser custeados de forma compartilhada entre a comunidade e a Administração Pública (CURITIBA, 2015).

Entretanto, para ser aplicado em Curitiba/PR, o Redesenvolvimento Urbano ainda deverá ser regulamentado por uma lei específica – que até a data de conclusão desta pesquisa não foi aprovada – que defina critérios básicos, tais como: definição de percentual mínimo de adesão; conteúdo mínimo do projeto urbano; conteúdo mínimo do plano de modificação ou aquisição de direitos; restrições para a não adesão ou desistência; definição dos mecanismos de execução e das formas de financiamento; previsão de contrapartida equitativa dos proprietários afetados (no perímetro de intervenção); mecanismos de gestão transparentes e participativos; eventual propostas de solução habitacional provisória de moradores; prazo de vigência da operação urbanística; conforme estabelece o art. 172º (CURITIBA, 2015).

Para cumprir suas finalidades, o Redesenvolvimento Urbano poderá, conforme art. 173º, prever, dentre outras medidas: a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; alterações das normas edilícias (desde que considerados os impactos ambiental e de vizinhança decorrentes, bem como respeitados os limites estabelecidos no macrozoneamento); a destinação de áreas públicas ou de uso público compatíveis (qualitativa e quantitativamente) ao redesenvolvimento proposto; a construção de equipamentos urbanos e comunitários (além daqueles exigidos na legislação de Parcelamento do Solo); a promoção da sustentabilidade do projeto urbano; o estabelecimento de cota mínima de usos, inclusive para oferta de habitação de interesse social; a obrigatoriedade de Remembramento (unificação) e/ou Reparcelamento de lotes, glebas ou áreas

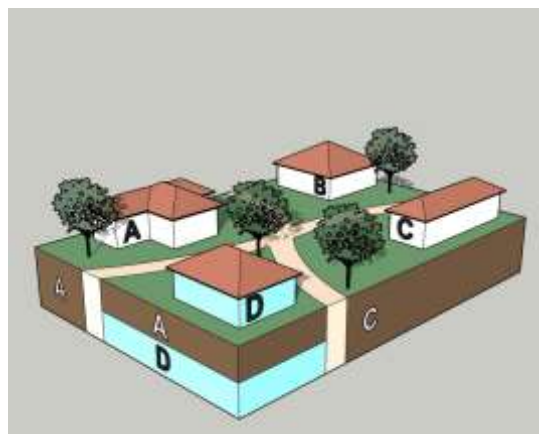
públicas inseridas dentro perímetro da operação urbanística correspondente; a utilização de incentivos municipais; e a eventual previsão de investimento público em equipamentos de interesse social ou infraestrutura (CURITIBA, 2015).

## Quadro 42 – Esquema básico de funcionamento do Redesenvolvimento Urbano

### Antes da Intervenção Urbanística

	Terrenos		Usuários da Edificação
	Proprietário	Inquilino	
Sr. A	•		•
Sr. B	•		•
Sr. C	•		•
Sr. D*		•	•

\* Sr. D é inquilino do Sr. A

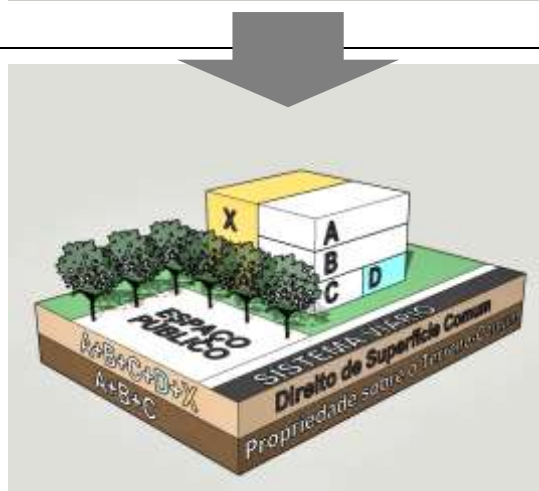


### Após a Intervenção Urbanística

	Terrenos		Usuários Edificação Compartilhada
	Propriedade Comum	Superfície Comum	
Sr. A	•	•	•
Sr. B	•	•	•
Sr. C	•	•	•
Sr. D**		•	•
Sr. X***		•	•

\*\* Sr. D continua inquilino do Sr. A

\*\*\* Sr. X adquiriu o piso-reserva



### Recursos Financeiros

1. Capital gerado pela venda do piso reserva “X”
2. Custos compartilhados com os agentes promotores para a Construção do Sistema Viário e Espaço Público.
3. Subsídios

### Custos do Projeto

4. Gastos com remoção de edificações e compensações
5. Gastos para a construção de: edifícios (públicos e/ou privados); obras viárias; espaços, equipamentos e serviços públicos
6. Levantamentos, projetos, consultorias técnicas

Fonte: Autor baseado em SOUZA (2009).

Entre as vantagens esperadas pelo IPPUC (2015) para o uso do Redesenvolvimento Urbano, vislumbram-se: a possibilidade de maior integração entre projeto e Planejamento Urbano; a valorização

financeira das áreas de intervenção; uma maior atratividade para vendas e diversificação dos produtos imobiliários; a oferta de espaços públicos de maior qualidade; a promoção de projetos urbanos de grandes quadras desenhadas para favorecer o convívio entre os moradores; a execução de infraestrutura de proteção a pedestres e ciclistas; um melhor aproveitamento das áreas públicas e privadas; a implantação de equipamentos públicos em sincronia com a chegada dos moradores; a proteção de áreas verdes e do entorno dos cursos d'água; e projetos voltados à sustentabilidade edilícia e urbana.

O quadro a seguir (ver Quadro 42) tem por finalidade ilustrar, de forma esquemática, o funcionamento do Redesenvolvimento Urbano, num cenário hipotético de expansão urbana e num contexto periférico característico de franja urbano-rural.

Cabe aqui salientar que: a atual Lei de Parcelamento do Solo de Curitiba/PR, Decreto n.º 1.051 (CURITIBA, 2018), não contempla o Reparcelamento como uma modalidade de Parcelamento possível dentro do município; e que para ser aplicado em Curitiba/PR, o Redesenvolvimento Urbano, ainda deverá ser regulado por uma lei específica que até a data de conclusão desta pesquisa não foi aprovada.

### 5.3.5.2 Reordenamento Urbanístico Integrado – SÃO PAULO / SP (2014)

Em 2014, a cidade de São Paulo/SP incorporou ao seu Plano Diretor, Lei n.º 16.050 (SÃO PAULO, 2014), nos artigos 134º ao 136º do capítulo que trata dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana, o **Reordenamento Urbanístico Integrado (RUI)**, como um instrumento “que trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior **Reparcelamento**”. Destaque-se que o termo “unificação” empregado na definição do instrumento refere-se ao Remembramento<sup>149</sup>, instrumento que, no Brasil, é regulamentado, exclusivamente, por legislação municipal de Parcelamento do Solo.

A inclusão do Reordenamento Urbanístico Integrado no Plano Diretor (SÃO PAULO, 2014), objetiva viabilizar a promoção de transformações estruturais pelo Município por meio do

---

<sup>149</sup> Remembramento é o procedimento administrativo destinado a realizar a fusão ou unificação de dois ou mais terrenos, para a formação de novo lote, pelo reagrupamento de lotes contíguos, com a decorrente constituição de um terreno maior. O terreno resultante do remembramento é considerado juridicamente um novo imóvel, pois passa a ter uma área distinta, ou seja, maior, formada pela soma das áreas dos terrenos lembrados, como também possuirá limites e confrontações diferentes. Fonte: ANOREG/BR. Disponível em: <[https://www.anoreg.org.br/site/2005/12/08/imported\\_5183/](https://www.anoreg.org.br/site/2005/12/08/imported_5183/)>. Acesso em: 10 jan. 2020.



desenvolvimento de “Projetos de Intervenção Urbana” em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, com o propósito de obter maior aproveitamento da terra urbana e o consequente aumento nas densidades (construtivas e demográficas), além de possibilitar a implantação de novas atividades econômicas (trazendo novos postos de emprego), e atender às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população.

Entende-se por “Projetos de Intervenção Urbana”, aqueles elaborados pela Administração Pública local que objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, e, segundo o art. 134º do Plano Diretor, poderão ser viabilizados por 4 instrumentos urbanísticos: i) Operações Urbanas Consorciadas; ii) Concessão Urbanística; iii) Áreas de Intervenção Urbana; e iv) Áreas de Estruturação Local (SÃO PAULO, 2014).

Para que possam ser aplicados, os “Projetos de Intervenção Urbana” deverão indicar os objetivos prioritários da intervenção, bem como as propostas relativas aos aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros, de gestão democrática, e deverão ser constituídos com o seguinte escopo mínimo: estudo do perímetro para a realização do projeto com as indicações, das intervenções propostas; as indicações dos parâmetros de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo propostos; as intervenções urbanas para melhorar as condições urbanas, ambientais, morfológicas, paisagísticas, físicas e funcionais dos espaços públicos; solução para o atendimento das necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções; a instalação de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas a serem ofertadas; as soluções para as áreas de risco e com solos contaminados; o estudo sobre a viabilidade econômica das intervenções propostas e previsão das dificuldades de execução e avaliação dos impactos positivos e negativos decorrentes das intervenções sobre a economia local; as estratégias de financiamento das intervenções, de priorização do atendimento das necessidades sociais, de realização das intervenções urbanas e dos investimentos previstos; as etapas e fases de implementação; os instrumentos para a democratização da gestão da elaboração e implementação dos projetos de intervenção urbana, com mecanismos de participação e controle social; e os instrumentos para o monitoramento e avaliação dos impactos da intervenção urbana.

À diferença dos “Projetos de Intervenção Urbana” (desenvolvidos exclusivamente pela Administração Pública municipal), o “Reordenamento Urbanístico Integrado” poderá ser desenvolvido por interesse da Administração Pública municipal ou a pedido dos proprietários. Seus projetos deverão conter, no mínimo: a definição de percentual mínimo de adesão ao projeto; a definição dos mecanismos de execução do projeto, em especial as formas de financiamento; a previsão de contrapartida a ser

exigida de forma equitativa a todos os proprietários dos imóveis contidos no perímetro de intervenção; a previsão de mecanismos de participação, monitoramento e controle envolvendo obrigatoriamente a sociedade, os proprietários afetados e o Executivo Municipal; e a previsão de solução habitacional definitiva dentro do perímetro para a população de baixa renda que estiver inserida no perímetro do projeto de Reordenamento Urbanístico Integrado (SÃO PAULO, 2014).

Por fim, o Plano Diretor (SÃO PAULO, 2014), autoriza, pelo art. 135º, que a Administração Pública Municipal possa constituir ou delegar instituição de **fundo de investimento imobiliário**<sup>150</sup> com as finalidades de: instalar a infraestrutura necessária à implantação dos planos urbanísticos e projetos de intervenção urbana; viabilizar eventuais desapropriações; viabilizar a utilização do Reordenamento Urbanístico Integrado; realizar incorporações imobiliárias; implantar projetos de Habitação de Interesse Social e equipamentos sociais.

### 5.3.5.3 Reajuste de Terrenos – BELO HORIZONTE / MG (2019)

Em 2019, a cidade de Belo Horizonte/MG incorporou ao seu Plano Diretor, Lei n.º 11.181 (BELO HORIZONTE, 2019), no art. 73º, um instrumento denominado **Reajuste de Terrenos**, definindo-o como um “instrumento de redesenho de porções do território municipal com vistas à sua qualificação urbanística, a ser efetivada a partir da unificação de registros imobiliários para posterior parcelamento”. Entre os objetivos que levaram a inclusão do Reajuste de Terrenos destacam-se: i) proporcionar um melhor aproveitamento do solo urbano; ii) promover o compartilhamento do financiamento da infraestrutura; e iii) dotar o espaço urbano de um desenho compatível com novas formas de parcelamento, ocupação e uso do solo (das áreas de abrangência do instrumento). Para que possa ser desenvolvido, o Reajuste de Terrenos deverá possuir “um plano de intervenções de qualificação do espaço urbano” que estabeleça diretrizes relativas ao parcelamento, à ocupação e ao uso do solo, bem como às intervenções de qualificação do espaço urbano (observados os objetivos da operação urbana).

Entretanto, para que possa ser utilizado em Belo Horizonte/MG, o Reajuste de Terrenos ainda dependerá de definições: i) de “percentual mínimo de adesão dos proprietários de terrenos afetados” (com base no número de partícipes, na quantidade de imóveis ou na extensão dos terrenos ou glebas);

---

<sup>150</sup> Instituído nos termos da *Lei n.º 8.668* (BRASIL, 1993), ou legislação que venha a sucedê-la.

ii) de “mecanismos de execução e de gestão específicos” (legislação específica do Reajuste de Terrenos); iii) de “formas de financiamento das intervenções urbanísticas”; e iv) de “dimensionamento das contrapartidas a serem exigidas de forma equitativa de todos os partícipes”, as quais deverão ser proporcionais: ao valor do bem ou do financiamento que dispuseram para viabilizar a implementação de melhorias; e/ou aos benefícios urbanísticos que recebam (BELO HORIZONTE, 2019).

O art. 73º do Plano Diretor de Belo Horizonte/MG ainda permite que as Operações Urbanas (Consoiciadas, Simplificadas) possam prever áreas para Reajuste de Terrenos e que a “divisão dos benefícios urbanísticos entre os proprietários de imóveis e demais partícipes”, seja feita de forma proporcional ao valor de seus respectivos bens ou dos recursos destinados a viabilizar a implementação dos projetos de qualificação (BELO HORIZONTE, 2019).

#### **5.3.5.4 Parcelamento Vinculado – BELO HORIZONTE / MG (2019)**

Em 2019, a cidade de Belo Horizonte/MG incorporou ao seu Plano Diretor, Lei n.º 11.181 (BELO HORIZONTE, 2019), pelo art. 135º, o instrumento urbanístico **Parcelamento Vinculado**, definindo-o como “a modalidade de destinação de parcelamento em que ocorre aprovação simultânea do parcelamento e do plano de vinculação entre parcelamento, ocupação e uso do solo, em função da necessidade de análise e de estudos de impacto do empreendimento sobre o meio urbano” (BELO HORIZONTE, 2019).

Para que possa ser executado o Parcelamento Vinculado, o **plano urbanístico de vinculação entre parcelamento, ocupação e uso do solo** deverá conter, no mínimo: i) as porções do terreno passíveis de ocupação; ii) os parâmetros urbanísticos e construtivos das edificações em cada lote, demarcados no projeto de parcelamento; iii) os respectivos usos a serem exercidos em cada lote, demarcados no projeto de parcelamento; e iv) devem ser referenciados ao Cadastro de Plantas (BELO HORIZONTE, 2019).

Conforme previsto no § 2º do art. 135º do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2019), o plano urbanístico de vinculação entre parcelamento, ocupação e uso do solo pode ser substituído por “plano específico”, por “diretrizes exigidas para as ZEIS, AEIS e conexões de fundo de vale”, ou ainda “por plano elaborado para aplicação de instrumento de política urbana”. O §4º deste mesmo artigo, estabelece que as alterações de Parcelamento Vinculado ocorrerão mediante aprovação de novo plano e deverão observar os critérios de modificação de parcelamento ou de Reparcelamento, estando condicionadas à avaliação das diretrizes emitidas pelos órgãos municipais licenciadores (BELO HORIZONTE, 2019).

### 5.3.5.5 Concessão Urbanística – SÃO PAULO / SP (2009)

Para Aparecido Junior (2017) a utilização da “concessão para fins urbanísticos” existe há muito tempo em nosso país. Como exemplo, o autor esclarece que, no ano de 1882, o Império do Brasil editou o Decreto n.º 3.151 (BRASIL, 1882), que “*concede favores a Americo de Castro e as empresas que se organizarem com o fim de construir edifícios para habitação de operários e classes pobres, na cidade do Rio de Janeiro e seus arrabaldes*”. Segundo o mesmo autor, este decreto disciplinava tanto o contrato quanto o regime da concessão a ser realizada.

Desta forma, empresas que aprovassem junto à Administração Pública da cidade do Rio de Janeiro projetos de reurbanização de cortiços, desde que pagassem pelas necessárias demolições, poderiam: i) promover as desapropriações necessárias à implantação dos projetos; ii) receber isenção tributária sobre a propriedade e transmissão dos imóveis afetados pela intervenção; e iii) ter a concessão de uso dos terrenos públicos afetados com direito de preferência de compra ao final do processo (APPARECIDO JUNIOR, 2017).

Segundo registro de dados da norma no portal da Câmara dos Deputados, até hoje o Decreto n.º 3.151 (BRASIL, 1882) não consta revogação expressa.

Por meio da **Concessão Urbanística**<sup>151</sup> – instrumento incorporado em 2002 pelo art. 239º do Plano Diretor da cidade de São Paulo/SP, Lei n.º 13.430 (SÃO PAULO, 2002), e posteriormente

---

<sup>151</sup> O art. 1º da Lei do Município de São Paulo n.º 14.917/2009 define **Concessão Urbanística** como um instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infraestrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano, com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico. Já o art. 2º da mesma lei define **concessão urbanística** como uma espécie de contrato administrativo, por meio do qual o poder concedente, mediante licitação na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da concessionária. Os dispositivos estão em pleno acordo com o previsto no atual Plano Diretor do Município de São Paulo/SP. Ainda na mesma linha da Lei 16.050/2014, a Lei Municipal 14.917/2009 prevê que o investimento realizado pela delegatária será remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico (art. 2º). E, no parágrafo único do mesmo artigo, indicou o legislador municipal as fontes por meio das quais será remunerada a empresa concessionária (exploração dos imóveis resultantes da obra de reurbanização, destinados a usos privados; exploração direta ou indireta de áreas públicas abrangidas pela intervenção urbana; receitas alternativas; e receita de projetos associados), o que nos permite afirmar que o diploma legal municipal procurou deixar evidenciado que se trata de um contrato administrativo de concessão, e não de um mero contrato administrativo de prestação de serviço para a Administração. Percebe-se, facilmente, que o legislador municipal, na esteira do Plano Diretor do Município de São Paulo/SP, procurou aproximar ao máximo a definição de **concessão urbanística** das definições de concessão de serviço público e de concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, apresentadas pelo art. 2º, incisos II e III da Lei 8.987/1995. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/111/edicao-1/concessao-urbanistica>>. Acesso em: 15 out. 2019.

regulamentado pela Lei nº 14.917 (SÃO PAULO, 2009) – um concessionário pode agir em nome da Administração Pública para executar um projeto urbanístico e, inclusive, promover desapropriações que sejam necessárias para sua concretização, que a própria Administração Pública definiu como de interesse público, dentro de condições pré-estabelecidas por ela. Trata-se de uma “concessão administrativa” (sem dinheiro público e sem tarifa) na qual a receita vem da própria operação imobiliária por meio da revenda dos imóveis produzidos, do aluguel desses imóveis ou por qualquer outra fonte de receita imobiliária. Desta forma, o interesse público estaria resguardado pelo projeto, que é definido pela Administração Pública. Para Levin (2017), a Concessão Urbanística é um instrumento jurídico de urbanismo concertado<sup>152</sup>.

As intenções e os propósitos que podem justificar a realização de intervenções urbanísticas por meio da Concessão Urbanística são, segundo Aparecido Junior (2017): i) a possibilidade de elevação da qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio (histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagísticos); ii) o interesse pela racionalização do uso da infraestrutura instalada, em especial dos sistemas viário e de transportes, evitando sua sobrecarga e/ou ociosidade; iii) a promoção eficiente dos investimentos dos setores público e privado nos âmbitos sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos; iv) a prevenção de distorções e abusos coibindo o uso especulativo da terra, de modo a assegurar o cumprimento da função social de propriedade; v) o incentivo e a permissão da participação da iniciativa privada em ações referentes ao processo de urbanização; vi) a recuperação de áreas degradadas ou deterioradas através da melhoria do meio ambiente e das condições de habitabilidade; vii) o estímulo à reestruturação e requalificação urbanística visando melhor aproveitamento das áreas infraestruturadas, estimulando investimentos com potencial de reverter processos de esvaziamento populacional e/ou imobiliário; viii) o estímulo ao adensamento de áreas dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, otimizando o aproveitamento da capacidade instalada; ix) a adequação da urbanização às novas necessidades tecnológicas e modos de vida; e x) o interesse pela reciclagem de edificações para novos usos.

---

<sup>152</sup> O **urbanismo concertado** é um método do urbanismo que se caracteriza pela consensualidade na atividade de organização do espaço urbano. Na execução de sua função urbanística, o Poder Público deixa de impor a sua vontade à sociedade e passa a tomar decisões em conjunto com os diversos setores representativos do corpo social. A imperatividade estatal dá lugar à concertação de interesses públicos e privados.[...] O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), norma geral de direito urbanístico, incorpora as diretrizes do urbanismo concertado, ao prever como um dos princípios do direito urbanístico a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (art. 2º, III).A concessão urbanística é instrumento jurídico fundamentado justamente no referido princípio, marcada que é pela cooperação entre a Administração Pública e a iniciativa privada no processo de revitalização de áreas urbanas degradadas.

Segundo Silva (2006), a Concessão Urbanística consiste numa “espécie de concessão” cuja prestação de serviços contratados tenha a Administração Pública como usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obra e/ou fornecimento e instalação de bens. Tratar-se-á, então, de uma concessão pura de obras públicas, não concessão mista de obras e serviços (SILVA, 2006), portanto, no contexto brasileiro uma modalidade de PPP. No entanto, Dallari (2001, p. 22) diverge, considerando-o como um “instituto específico do direito urbanístico”, não se configurando uma modalidade de concessão de obra pública.

A Concessão Urbanística está prevista nos atuais Planos Diretores das cidades de Belo Horizonte/MG (2019), São Paulo/SP (2014) e Curitiba/PR (2015).

O Plano Diretor de Belo Horizonte/MG, Lei n.º 11.181 (BELO HORIZONTE, 2019), define a Concessão Urbanística nos seus arts. 74º e 75º como

[...] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Executivo para a implementação de planos e projetos de interesse público, viabilizadas por meio de cooperação da iniciativa privada ou de outros entes públicos, cuja remuneração do parceiro é derivada da exploração da obra realizada.

Como previsto neste dispositivo legal: “na Concessão Urbanística, o Executivo poderá delegar a empresa pública ou, mediante licitação, a empresa privada, isoladamente, ou em consórcio com outras, a realização de obras de urbanização ou de qualificação urbanística” (BELO HORIZONTE, 2019).

O Plano Diretor da cidade de São Paulo/SP, Lei n.º 16.050 (SÃO PAULO, 2014), apresenta a Concessão Urbanística no art. 134º como um dos 4 (quatro) Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana, juntamente com as Operações Urbanísticas, Áreas de Intervenção Urbana e Áreas de Estruturação Local. Neste dispositivo legal, tem sua aplicação disciplinada pelo art. 144º, podendo ser realizada para implantar Projeto de Intervenção Urbana elaborado pelo Poder Público, consideradas as diretrizes do Plano Diretor Estratégico mediante legislação específica e sujeita ao regime jurídico federal das concessões comuns e das parcerias público-privadas, com as complementações constantes da legislação específica estadual e municipal. Além disso, a Lei prevê (art. 337º) que as receitas provenientes da Concessão Urbanística possam ser utilizadas como fonte de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (art. 339) para serem aplicados com base nos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do Plano Diretor e tendo como referência o previsto no Programa de Metas do Município (SÃO PAULO, 2014).

O Plano Diretor de Curitiba/PR, Lei n.º 14.771 (CURITIBA, 2015), prevê a instituição da Concessão Urbanística no seu art. 131º “como instrumento de política urbana adotado para a implantação de projeto de intervenção elaborado pelo Poder Público, considerando os princípios,

diretrizes e objetivos previstos neste Plano Diretor” e, a exemplo do Plano Diretor (SÃO PAULO, 2014), também faz a previsão de que as receitas provenientes de futuras operações urbanísticas executadas por meio de Concessão Urbanística “integrem um fundo” denominado *Fundo Curitiba Mais Humana* (art. 93º) como uma fonte de recursos a ser aplicado na

[...] recuperação urbana de áreas que se encontram em situação de grave vulnerabilidade social, visando o resgate destes espaços urbanos através do oferecimento de infraestrutura básica e acesso aos equipamentos públicos, garantindo assim a justiça social e efetividade do princípio da função social da cidade.

Caso o Projeto de Lei nº 5.134 (BRASIL, 2019) apresentado pelo senador Plínio Valério, que propõe incorporar o Reparcelamento como uma modalidade de Parcelamento a ser executada por meio de Concessão de Obra Pública, venha a ser aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência do Executivo, todos os municípios brasileiros poderão utilizar a Concessão Urbanística para realização de intervenções que demandam reconfiguração da estrutura fundiária.

Entretanto, por hora, para que se possam realizar operações de Reparcelamento por meio deste instrumento, os municípios que o possuem em seus respectivos Planos Diretores devem prever a incorporação do Reparcelamento como uma modalidade de parcelamento de Solo Urbano, seja dentro do Plano Diretor (associado a este instrumento ou não), seja regulamentando-o na legislação municipal de Parcelamento do Solo. Já vimos que o Reparcelamento não é tratado pela legislação federal brasileira, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), como uma modalidade de Parcelamento do solo urbano, assim como o Remembramento (unificação de propriedades), que é regulamentado por legislação municipal.

### 5.3.5.6 Requisição Urbanística - Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979)

Por meio da **Requisição Urbanística**<sup>153</sup>, disciplinada pelo art. 40º da Lei n.º 6.766 (BRASIL,

---

<sup>153</sup> Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. § 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento. § 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei. § 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido. § 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou

1979), a Administração Pública regulariza um assentamento informal e é ressarcida pelo levantamento das prestações pagas pelos adquirentes de lotes ou pelo loteador, podendo inclusive promover medidas cautelares. À diferença da “desapropriação” e do “parcelamento compulsório”, a Requisição Urbanística apresenta características similares às do “empreendimento de incorporação imobiliária”.

Trata-se de um instrumento que permite que o Estado intervenha de forma impositiva em casos de “imminente perigo público”. Nesse caso, a Administração Pública toma posse de um imóvel particular, sem indenização, executa obras que o valorizam e tem que ser ressarcida pelo proprietário. Um exemplo de “imminente perigo público” pode ser representado pelo risco de erosão e alagamento ou pela insalubridade decorrente da ausência de saneamento básico.

A aplicação deste instrumento também atende interesses da Defesa Civil, mais especificamente na reconstrução de área atingida por desastres naturais ou antrópicos, que, infelizmente, têm vitimado muitos brasileiros nos últimos anos, seja em virtude de consequências das mudanças climáticas (tempestades, tornados, ventos fortes, etc.), seja por negligência em processos de fiscalização por parte da Administração Pública (assentamentos humanos em encostas e leitos de rios, barragens de contenção de resíduos da extração de minérios, etc.).

A Requisição Urbanística ainda não existe como termo legal no Brasil. Foi uma proposta feita pela cidade de São Paulo/SP na década de 1980, que ainda não foi implementada. Segundo Souza (2009), a denominação “Requisição Urbanística” surgiu em 1984, quando a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA) propôs aperfeiçoamentos ao Projeto de Lei n.º 775 (BRASIL, 1983)<sup>154</sup>, que tinha como finalidade permitir que a Administração Pública desenvolvesse ações diretas de urbanização, como uma espécie de agente imobiliário, em uma operação em que o proprietário participava com a gleba e a Administração Pública com as obras de urbanização.

Muito embora a Requisição Urbanística não exista como termo legal no Brasil, o art. 40º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 2019) está vigente e, portanto, ela pode ser aplicada em todo o território nacional, autorizando a Administração Pública local a intervir no território para fins de regularização de

---

desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despende, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados. § 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último. Fonte: Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979).

<sup>154</sup> Projeto de Lei apresentado na Câmara dos Deputados em 1983. Ementa: Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e da outras providências. Define normas de ocupação do solo urbano, caracteriza a função social da propriedade urbana, fixa as diretrizes, instrumentos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários, dita normas para a regularização fundiária de áreas urbanas, cria o direito de preempção (preferencia) e o direito de superfície em relação aos terrenos urbanos. O referido Projeto foi retirado em 13 de julho de 1995.



loteamento ou desmembramento não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo de licença e, ainda, a obter ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o Loteamento ou Desmembramento. Entende-se aqui por regularização de Loteamento ou Desmembramento a possibilidade de intervir na estrutura fundiária para que ela possa atender tanto às prerrogativas almejadas pelo Planejamento Urbano local, quanto às normativas nacionais, estaduais e municipais que regulam a ocupação territorial.

Neste caso, mesmo que o município não tenha a utilização do Reparcelamento regulamentada em sua legislação urbanística local, a operação a ser realizada se aproximará daquelas realizadas pelo *Land Readjustment*. Isso porque envolverá setor público, proprietário(s) e adquirentes no processo, ficando a Administração Pública Local responsável por toda a operação.

#### 5.3.5.7 Requisição de Imóveis - Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014)

A **Requisição de Imóveis** também pode ser considerada uma modalidade que permite a realização de intervenções urbanísticas de Reparcelamento. O Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014)<sup>155</sup> que propõe a incorporação do Consórcio Imobiliário ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como forma de viabilização de planos urbanísticos, já analisado anteriormente nesta pesquisa, também propõe a Requisição de Imóveis para executar intervenções urbanísticas de “regularização, prevenção e recuperação de áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastres”. Segundo este projeto, a Administração Pública poderá, independentemente de lei específica municipal, requisitar imóveis localizados em áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastre, com vistas à “realização de obras de regularização, prevenção ou recuperação”. Caso a prevenção ou recuperação dependa da execução de plano específico cuja execução demande a reconfiguração dos imóveis existentes, poderá ser instituído Consórcio Imobiliário para esta finalidade.

---

<sup>155</sup> Altera a Lei n.º 10.257/2001 – Estatuto da cidade – para dispor sobre o **consórcio imobiliário** como forma de viabilização de planos urbanísticos. Institui a requisição de imóveis para regularização, prevenção e recuperação de áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastres. Define **consórcio imobiliário** e estabelece que deverão ser adquiridos pelo fundo específico todos os direitos reais ou possessórios incidentes sobre os imóveis, públicos e privados, localizados na área de abrangência do plano. Dispõe que o fundo específico atuará por delegação do Poder Público municipal e será gerido por instituição administradora selecionada mediante licitação. Estabelece que o fundo específico reger-se-á subsidiariamente pela Lei n.º 8.668/1993. Define que o Poder Público poderá, independentemente de lei específica, requisitar imóveis localizados em áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastres, com vistas à realização de obras de regularização, prevenção ou recuperação. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116327>>. Acesso em: 12 out. 2019.

Entretanto, embora este projeto já tenha sido aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (em 01/03/2016) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (em 08/06/2017), desde 21 de dezembro de 2018, encontra-se arquivado.

O parecer favorável da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado ao Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) considera oportuna a iniciativa de trazer para o Brasil o instituto do *Land Readjustment*, ou Reparcelamento, pois entendem que as mudanças climáticas têm provocado em todo o planeta, inclusive no Brasil, maior incidência de eventos extremos, como fortes tempestades, furacões e tornados. Segundo o mesmo parecer, o modelo institucional proposto: i) permite que áreas vulneráveis a desastres sejam reurbanizadas, tornando-as mais resilientes, evitando-se assim repetição de tragédias em áreas já atingidas por catástrofes; e ii) favorece a recuperação dos recursos despendidos pelo Poder Público, já que poderão ser convertidos em quotas de fundo imobiliário, que posteriormente poderão ser alienadas ou convertidas em imóveis de propriedade pública. Desta forma, estas intervenções urbanísticas que tradicionalmente são vistas como despesa a fundo perdido poderiam passar a ser consideradas autofinanciáveis (parcial ou integralmente), podendo inclusive gerar receitas para a Administração Pública.

O parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania<sup>156</sup> – que opina sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, bem como sobre suas disposições relativas à requisição civil e à desapropriação – entende que o propósito de introduzir no Brasil o instituto do *Land Readjustment*, ou Reparcelamento do solo, é possibilitar a substituição de imóveis antigos por novos, sem que se faça necessária a desapropriação.

Em vez de os imóveis da área de intervenção (seja para urbanização, seja para reurbanização) serem desapropriados, eles passam a fazer parte de um Fundo específico. Desta forma, os proprietários dos imóveis afetados participam de um Consórcio Imobiliário instituído pela Administração Pública, na condição de quotistas do Fundo Específico, a ser administrado por uma entidade (empresa, consórcio,

---

<sup>156</sup> A Requisição de Imóveis é regulada pelo art. 5º, XXV, da Constituição, segundo o qual, no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano. A Constituição condiciona a requisição de imóvel à existência de iminente perigo público. O Código Civil repete a previsão constitucional, em seu art. 1.228, § 3º, ao estabelecer que o proprietário pode ser privado da coisa nas hipóteses de desapropriação ou de requisição, em caso de perigo público iminente. Doutrinariamente, entende-se por perigo iminente aquele em curso ou de ocorrência temporal próxima. Logo, para fins de aplicação do pretendido por este Projeto de Lei, a insalubridade ou o risco de desastre com vistas à realização de obras de regularização, prevenção ou recuperação deverão ser aferidos pelo Poder Público caso a caso, para avaliar se as circunstâncias envolvidas estão a demandar incontinenti medida por parte dos Governantes locais. Assim, entendemos perfeitamente adequada a disciplina estabelecida pelo art. 46-A, introduzido pelo projeto no Estatuto da Cidade, que autoriza a Requisição de Imóveis em áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastre, para fins de regularização, prevenção ou recuperação, quando em risco a vida de populações que residam nestes locais.

etc.) mediante processo licitatório. Essa entidade, ao final de todo o processo, poderá alienar suas quotas ou receber o valor correspondente aos imóveis na forma de lotes ou unidades edificadas.

#### **5.3.5.8 Consórcio Imobiliário - Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001)**

O **Consórcio Imobiliário**, também pode ser considerado uma modalidade que permite a realização de intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo Reparcelamento. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), ao instituí-lo, o fez com o propósito de viabilizar o “parcelamento ou edificação compulsórios” previstos no art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Com isso buscava-se a promoção de um aproveitamento do solo urbano mais eficiente, por meio da ocupação de lotes existentes.

Em 2017, foi introduzida uma pequena alteração no Consórcio Imobiliário pela Lei da Regularização Fundiária, Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017). Uma das inovações foi a alteração do art. 46º do Estatuto da Cidade, que disciplina o Consórcio Imobiliário. Além de autorizar seu emprego como instrumento de regularização fundiária, a Lei promoveu importantes alterações em seu regime jurídico, de modo a facilitar a adesão dos proprietários.

A legislação vigente que disciplina o Consórcio Imobiliário, Lei n.º 13.456 (BRASIL, 2017), alterou o instrumento dentro do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Segundo Carvalho Pinto (2019, p. 1) o Consórcio Imobiliário embora seja um instituto jurídico pouco aplicado, tem “grande potencial como instrumento de política urbana”.

Para o autor “consiste em um negócio jurídico realizado entre o poder público e proprietários de imóveis necessários à execução de projetos urbanísticos de interesse público, no qual a prefeitura executa o projeto e em seguida devolve aos proprietários novos imóveis de valor equivalente aos originais” (CARVALHO PINTO, 2019, p. 1). Imóveis estes que não apresentam natureza jurídica de bem público, de uso especial ou de uso comum do povo, devendo, portanto, permanecer no mercado privado (CARVALHO PINTO, 2019).

O quadro a seguir (ver Quadro 43) compara o conteúdo do Consórcio Imobiliário que foi revogado no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) com o vigente na Lei da Regularização Fundiária (BRASIL, 2017).

**Quadro 43 – Comparação dos artigos revogados e vigentes do Consórcio Imobiliário.**

<b>Consórcio Imobiliário</b>	
<b>Estatuto da Cidade</b> Lei n.º 12.257 (BRASIL, 2001)	<b>Lei da Regularização Fundiária</b> Lei n.º 13.456 (BRASIL, 2017)
<b>Revogado</b>	<b>Vigente</b>
Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.	Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, <u>ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária</u> , o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.
§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.	§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, <u>de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação</u> por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, <u>ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público</u> .
§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, <u>observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei</u> .	§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.
	<u>§ 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal</u>
Obs. : A representação em <i>itálico e sublinhado</i> demarca as diferenças após alteração do art. 46.	

Fonte: Autor baseado nos respectivos instrumentos legislativos.

Pode-se considerar o Consórcio Imobiliário como uma modalidade de intervenção urbana – que procura promover maior eficiência no aproveitamento do solo urbano, mediante a ocupação de lotes já existentes e da urbanização de glebas contíguas à mancha urbana – alternativa à desapropriação, a ser utilizada em situações que a Administração Pública pretenda produzir unidades imobiliárias (lotes e/ou edificações) de acordo com os interesses do Planejamento Urbano local (CARVALHO PINTO, 2019).

O Consórcio Imobiliário é um instituto previsto nos Planos Diretores das cidades de Belo Horizonte/MG, São Paulo/PS e Curitiba/PR, e pode ser entendido como uma alternativa ao conflituoso e custoso procedimento de desapropriação. Por meio deste consórcio, um Agente Privado instituído pela Administração Pública fica responsável pela realização das obras necessárias, que ao serem executadas, resultarão na valorização das propriedades que financiarão o projeto, sem as necessidades de aporte orçamentário da Administração Pública e de procedimentos de desapropriação.

Em Belo Horizonte/MG o Consórcio Imobiliário é tratado no art. 43º do Plano Diretor vigente – Lei n.º 11.181 (BELO HORIZONTE, 2019) – que estabelece que após “descumpridas as obrigações, os prazos e as etapas para parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, o Executivo procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos”, e, passado este período, o Executivo poderá, alternativamente: i) manter a cobrança pela alíquota máxima; proceder à desapropriação do imóvel (com pagamento em títulos da dívida pública); ou constituir consórcio imobiliário com o proprietário do imóvel.

Em Belo Horizonte/MG, o Consórcio Imobiliário também está contemplado dentro da “Concessão Urbanística” definida no art. 74º como o

[...] conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Executivo para a implementação de planos e projetos de interesse público, viabilizadas por meio de cooperação da iniciativa privada ou de outros entes públicos, cuja remuneração do parceiro é derivada da exploração da obra realizada (BELO HORIZONTE, 2019).

A empresa concessionária ficará responsável, entre outras atribuições, “pelo recebimento de imóveis para fins de estabelecimento de consórcio imobiliário” (BELO HORIZONTE, 2019).

Nos Planos Diretores das cidades de São Paulo/SP – art. 102º da Lei n.º 16.050 (SÃO PAULO, 2014) – e de Curitiba/PR – art. 141º da Lei n.º 14.771 (CURITIBA, 2015) – o Consórcio Imobiliário tem a mesma redação e a mesma previsão de uso, que é “viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis que estejam sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsória nos termos desta lei, independentemente da notificação a seus proprietários.”.

### **5.3.6 Possíveis Riscos e Benefícios para a realidade brasileira**

Ao tentar identificar **quais os possíveis riscos e benefícios poderiam ser associados à iminente aplicação do *Reparcelamento* nas cidades brasileiras**, algumas questões de contexto dos

dois casos internacionais se destacam:

- [1] à recente história das transformações urbanas e sociais pelas quais a cidade colombiana de Medellín vem passando nas últimas duas décadas, sendo reconhecidas internacionalmente não mais como capital internacional do narcotráfico, mas como cidade modelo de inclusão social mediada por inúmeros projetos urbanísticos diferenciados no âmbito de transporte de massa (primeiro teleférico urbano do mundo e escadas-rolantes urbanas nos bairros montanhosos), e no de espaços culturais (como parques urbanos, bibliotecas de bairro, escolas públicas, etc.); e também
- [2] pelas transformações ocorridas nas áreas centrais da cidade portuguesa de Vila Nova de Gaia, nos últimos 15 anos, alavancadas por um programa nacional de Reabilitação Urbana que tem o propósito de promover o turismo em tempos de crise econômica e financeira, por meio de ações de melhoria das infraestruturas, qualificação na prestação de serviços públicos, e consequente aumento da oferta de empregos, que resultou em um significativo aumento do PIB daquela cidade.

Além disso, algumas questões do contexto brasileiro também devem ser consideradas como mudanças ocorridas recentemente no contexto político e institucional brasileiro. A *Medida Provisória n.º 870* (BRASIL, 2019) que promoveu a fusão do Ministério das Cidades com o da Integração Nacional, e que resultou no Ministério do Desenvolvimento Regional, impôs um novos obstáculos ao desenvolvimento da Política Urbana nacional.

O extinto Ministério das Cidades havia sido criado para atuar por meio de programas de política econômica com foco em problemas sociais e urbanos relacionados ao território, como: saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Ele teve um papel fundamental na disseminação do conhecimento de práticas urbanísticas utilizadas por municípios brasileiros mais desenvolvidos, bem como de funcionamento de Instrumentos de Política Urbana previstos pelo Estatuto da Cidade, por meio de inúmeras atividades de capacitação (desenvolvidas pelo portal CapaCidades), e compartilhamento de informações como cursos em EAD e presenciais, palestras, seminários e produção técnica de manuais.

Já o atual Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>157</sup> tem por finalidade integrar as diversas políticas públicas de infraestrutura urbana e de promoção do desenvolvimento regional e produtivo. Alguns de seus principais objetivos convergem com a necessidade de executar intervenções urbanísticas que demandam reconfiguração da estrutura fundiária para serem implementadas, entre as

---

<sup>157</sup> Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) As Políticas Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a de Desenvolvimento Urbano (PNDU) são a espinha dorsal do Ministério. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/institucional>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

quais se destacam: [1] o desejo de incrementar o programa habitacional<sup>158</sup> com moradias acopladas a uma estratégia de desenvolvimento com geração de emprego e de infraestrutura para a qualidade de vida; [2] o repasse aos municípios para obras de mobilidade urbana como metrô, trem, VLT<sup>159</sup>, BRT<sup>160</sup> e de melhorias em vias públicas vinculadas aos seus respectivos Planos Diretores e Planos Setoriais específicos; [3] o desenvolvimento de uma política fundiária por meio de ações de regularização e de urbanização; e [4] investimentos federais em obras de prevenção de desastres naturais.

Entretanto, caso a Administração Pública brasileira (federal, estadual e municipal) deseje cumprir tais objetivos, sem utilizar exclusivamente instrumentos expropriatórios para tais fins, necessitará de instrumentos urbanísticos que regulem e operacionalizem o Reparcimento. Contudo, para que os eventuais riscos sejam minimizados e os potenciais benefícios deste instrumento sejam alcançados, tais instrumentos devem ser conhecidos. Só assim, teremos melhores chances de regulamentar, tanto o Reparcimento, quanto os demais instrumentos urbanísticos que o incorporam ao seu escopo. Essa tarefa é de fundamental importância para possibilitar que Agentes (público e privados), que venham a executar intervenções urbanísticas que exijam a reconfiguração da estrutura fundiária, possam fazê-las com a necessária segurança jurídica para todos os envolvidos no processo, bem como garantir o cumprimento do princípio constitucional da Função Social da Propriedade, procurando como prerrogativa inegociável, incorporar estratégias de Inclusão Social.

---

<sup>158</sup> O Programa Casa Verde e Amarela, do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), pretende facilitar o acesso da população à moradia a partir de medidas mais eficientes da aplicação dos recursos públicos neste segmento. A meta é atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024, um incremento de 350 mil. Para tanto estão prevista redução na taxa de juros do FGTS e mudanças na remuneração do agente financeiro. Além do financiamento habitacional, o programa atuará com regularização fundiária e melhoria de residências, enfrentando problemas de inadequações, como falta de banheiro, por exemplo. A meta é regularizar 2 milhões de moradias e promover melhorias em 400 mil até 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/o-programa>>. Acesso em: 17 set. 2020.

<sup>159</sup> Veículo Leve sobre Trilho (em inglês: *light rail*) é um sistema de transporte que utiliza o mesmo material rodante que o trem tradicional, mas que opera numa plataforma segregada do resto do tráfego, com vias reservadas, direito de passagem prioritária nos pontos de interseção de características similares às de um trem convencional. Tem uma capacidade média de transporte à escala regional e metropolitana e permite a conexão entre zonas pedonais em núcleos urbanos e zonas rurais. Fonte: *The Light Rail Transit Association*. Disponível em: <<http://www.lrta.org/>>. Acesso em: 10 de abr. 2020.

<sup>160</sup> O Ônibus de Trânsito Rápido (em inglês: *Bus Rapid Transit*, BRT), é um sistema de transporte público massivo baseado em ônibus, desenhado especificamente com serviços e infraestruturas para melhorar o fluxo de passageiros. Para ser considerado um BRT, o sistema de transporte público de ônibus deve operar por uma faixa de rodagem exclusiva para evitar o congestionamento do tráfego. O BRT pode utilizar veículos dos mais diversos tipos como trólebus; ônibus urbano; ônibus articulado; ônibus biarticulado; micro-ônibus e ônibus guiado por sistema de canaletas, dispositivos magnéticos. Fonte: *Institute for Transportation & Development Policy* (ITDP). Disponível em: <<https://www.itdp.org/library/standards-and-guides/the-bus-rapid-transit-standard/what-is-brt/>>. Acesso em: 10 de abr. 2020.

### *Dos possíveis riscos e benefícios*

O fato do Brasil ainda não possuir intervenções operacionalizadas pelo Reparcelamento, dificulta a comparação direta com os casos de Portugal e Colômbia, dos reais riscos e benefícios de seu funcionamento. Entretanto, a expressiva quantidade de semelhanças encontradas nas fontes de dados desta pesquisa, nos possibilita inferir, por analogia, os **possíveis riscos e benefícios** que podem ser associados à futura aplicação do Reparcelamento no Brasil, por meio da exploração dos **aspectos positivos e negativos** identificados a partir das análises documental, de arquivos, das entrevistas com especialistas e de publicações realizadas nos estudos de caso nacional e internacionais (Portugal e Colômbia), além daqueles detectados na revisão de literatura referentes ao uso do *Land Readjustment* em alguns países.

Nesta pesquisa, os riscos e benefícios foram categorizados em 5 categorias: [1] **técnica**; [2] **econômica**; [3] **jurídica**; [4] **política**; [5] **social**. A etapa referente à “Avaliação e Consolidação dos Resultados” (seminário com especialistas) permitiu identificar uma sexta categoria de risco, o [6] **cultural**. Também optou-se por descrevê-los, associando-os sempre que possível, aos Agentes Envolvidos que seriam mais afetados no processo.

Os quadros que seguem (ver Quadros 44, 45 e 46) apresentam respectivamente os aspectos positivos e negativos identificados: na revisão bibliográfica (ver Quadro 44); nos estudos de caso de Portugal e Colômbia (ver Quadro 45); e no estudo de caso do Brasil (ver Quadro 46).

**Quadro 44 – Aspectos positivos e negativos - revisão bibliográfica**

Referência	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
<b>Revisão bibliográfica de artigos relacionados ao uso do <i>Land Readjustment</i></b> na Alemanha, Índia, Indonésia, Israel, Japão, Mongólia, Países Baixos, Suécia, Tailândia e Taiwan	<p>O instrumento tira partido do efeito da valorização da terra, que deixa de pertencer na sua totalidade ao proprietário, revertendo para a sociedade um território de uso público qualificado.</p> <p>O instrumento faz previsão da busca pelo consentimento legal e/ou político dos proprietários afetados pelas intervenções.</p> <p>Em comparação com os instrumentos baseados exclusivamente na expropriação ele é mais eficaz nos quesitos equidade e inclusão.</p> <p>O instrumento tem proporcionado o aumento de registro de terras em programas habitacionais.</p> <p>O instrumento viabiliza a recuperação dos encargos públicos associados à implementação de infraestrutura local entre os lotes servidos por essa infraestrutura e o município.</p> <p>O instrumento estimula a constante comunicação</p>	<p>O elevado tempo entre o início e a concretização dos projetos tornando-o longo e tedioso para os atores (público e privados) envolvidos.</p> <p>A combinação de funções urbanas e rurais demandam um grande esforço dos agentes da Administração Pública no alinhamento com os planos de desenvolvimento regionais.</p> <p>O risco financeiro de investir em um estágio inicial na realização do instrumento que só pode ser compensado em uma fase posterior pelo ganho de capital das construções que serão construídas (falta de garantias de que os desenvolvedores consigam obter esse valor excedente).</p> <p>Os esforços desequilibrados podem resultar</p>



	<p>entre as partes envolvidas, oportunizando debate e diálogo ao longo do processo de implementação. O instrumento usufrui da dinâmica que pode ser proporcionada pela participação efetiva do setor privado em grandes projetos urbanos sendo este, eventualmente, o proponente da intervenção. O instrumento viabiliza a reservas de áreas para a instalação de vias e estradas locais, áreas verdes, áreas, equipamentos e serviços públicos. O instrumento tem potencial para reverter o processo de expansão excessiva do tecido urbano, viabilizando cidades mais compactas, inclusivas e saudáveis.</p>	<p>em investimento excessivo nos subúrbios urbanos e subinvestimento no centro da cidade e <i>vice-versa</i>. A proteção insuficiente de inquilinos, por meio de compensação ou realocação, que também atrai críticas.</p>
--	--	--

Fonte: Autor baseado em Souza e Ochi (2018); Linke (2018); Peter e Dave (2018); Brink (2018); Lin e Ding (2018); Khamaisi (2018); Supriatna (2018); Tanmanee (2018); Österberg (2018); Eberhard (2018); BAYARTUVSHIN (2018).

#### Quadro 45 – Aspectos positivos e negativos – Casos de Portugal e Colômbia

	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
<b>Estudo de Caso de Portugal</b>	<p>A clareza e a transparência inerentes ao processo facilita as negociações e incrementa positivamente as mediações de conflitos.</p> <p>A satisfação dos proprietários afetados pelas <i>Operações de Parcelamento</i>, que na maioria das vezes tem ganhos econômicos, o que estimula e facilita sua prática.</p> <p>A possibilidade que oferece aos municípios em ofertar ambientes urbanos mais qualificados e de prover espaços para implementação de novos equipamentos que atendam aos interesses públicos, em territórios que sejam parcialmente ou totalmente privados, envolvendo-os no processo.</p>	<p>A questão da demora das fases dos processos das operações urbanísticas.</p> <p>O anacronismo do sistema de registros de bens imóveis.</p> <p>Problemas diversos na execução dos planos devido às suas complexidades, em especial àquelas operações urbanísticas de grandes dimensões.</p>
<b>Estudo de Caso da Colômbia</b>	<p>A possibilidade que o instrumento oferece para planejar, transformar e melhorar áreas da cidade que: estão muito subdivididas; apresentam descontinuidades com a malha urbana consolidada; e apresentam excessivo fracionamento com os sistemas de espaços públicos, áreas verdes e mobilidade.</p> <p>O Instrumento permite: i) desenvolvimentos urbanos unificando (aglomerando) propriedades para aproveitar economias de escala; ii) gerar melhor aproveitamento de solo com a inclusão de equipamentos públicos; iii) ter um modelo de ordenamento territorial de ocupação do solo mais eficiente; vi) ter retornos econômicos dos desenvolvimentos urbanos maiores do que o do tecido urbano original, e com esse diferencial de valores, posteriormente, ao final do desenvolvimento do processo, poder repartir benefícios entre os participantes do projeto de transformação.</p>	<p>Os períodos de tempo muito longos característicos dessas operações que podem resultar em muitas alterações que as descaracterize.</p> <p>Os inconvenientes (econômicos, ambientais, sociais, políticos) que podem resultar quando o Estado delega integralmente a fase de gestão dos <i>Planos Parciais</i> aos particulares, sem o devido acompanhamento da Administração Pública.</p> <p>As oscilações dos ciclos econômicos no mercado imobiliário que podem, eventualmente, em virtude de sua volatilidade, ocasionar o fracasso das operações.</p>

Fonte: Autor baseado nos estudos de caso de Portugal e Colômbia

**Quadro 46 – Aspectos positivos e negativos – Caso do Brasil**

	<b>Aspectos Positivos</b>	<b>Aspectos Negativos</b>
<b>Estudo de Caso do Brasil</b>	<p>A promoção do desenvolvimento urbano sem despendere recursos públicos, principalmente com desapropriações, para prover serviços em áreas de expansão ou requalificação urbana.</p> <p>A Administração Pública não precisa destinar verba para desapropriações, pode investir tais recursos para criação de espaços públicos, equipamentos sociais, infraestrutura urbana, habitação de interesse social, etc.</p> <p>A viabilização do melhor aproveitamento de infraestrutura instalada.</p> <p>O financiamento de projetos de reconfiguração da estrutura fundiária por meio da valorização imobiliária gerada no entorno de obras públicas.</p> <p>A possibilidade de aplicação tanto em áreas já urbanizadas (legal ou ilegalmente) quanto em áreas a serem urbanizadas, com amplas vantagens com relação aos atuais instrumentos de parcelamento do solo e desapropriação.</p>	<p>A falta de previsão de instrumento para operacionalizar intervenções urbanísticas que demandem reconfiguração da estrutura fundiária na legislação urbanística federal, em especial na que disciplina o Parcelamento do Solo.</p> <p>Os municípios brasileiros (São Borja/RS, Taquari/RS, Linhares/ES) que fazem previsão de uso do Reparcelamento em suas respectivas legislações municipais que disciplinam o Parcelamento do Solo (seja urbano ou rural) ainda não dispõem de legislação específica sobre o instrumento.</p> <p>Os municípios brasileiros (Belo Horizonte/MG, , São Paulo/SP e Curitiba/PR) que fazem previsão de uso do Reparcelamento em seus respectivos Planos Diretores municipais ainda não dispõem de legislação específica sobre o instrumento.</p> <p>A falta de conhecimento sobre o instrumento.</p>

Fonte: Autor baseado nos estudos de caso do Brasil

A seguir serão apresentados, em suas distintas categorias, os possíveis riscos e benefícios identificados na análise dos quadros anteriores (ver Quadros 44, 45 e 46).

### **Dos possíveis riscos**

Os [1] **riscos técnicos** associados ao instrumento são aqueles relacionados: i) ao elevado tempo para a realização de intervenções urbanísticas, que podem ocasionar descrédito de Agentes públicos e privados envolvidos no processo, desmotivando-os, bem como, podem resultar em muitas alterações que as descaracterizem de suas intensões primordiais; ii) aos diversos problemas na execução dos planos devido às suas complexidades operacionais, ampliados pela falta de capacitação de Agentes públicos e privados para operacionalização do instrumento; e iii) aos possíveis inconvenientes (econômicos, ambientais, sociais, políticos) que podem resultar quando a Administração Pública delega integralmente a fase de gestão de Intervenções Urbanísticas aos Agentes privados, sem os devidos monitoramento e fiscalização.

Os [2] **riscos econômicos** referem-se: i) à falta de garantias de que os Incorporadores (desenvolvedores Imobiliários) terão o retorno financeiro desejado, uma vez que investirão no estágio inicial da execução do instrumento, com a expectativa de obter ganho de capital apenas no final do processo, compensadas pela futura comercialização e ou locação de unidades imobiliárias que ainda

serão construídas; ii) às variáveis de incerteza e especulação que podem ser associadas à necessária avaliação imobiliária (da situação atual e da futura) que embasará a requerida equidade na distribuição dos custos e benefícios oriundas das transformações urbanísticas; e iii) às oscilações dos ciclos econômicos no mercado imobiliário que podem, eventualmente, em virtude de sua volatilidade, ocasionar o fracasso da operação urbanística.

Os [3] **riscos jurídicos** referem-se: i) à atual falta de legislação específica (nacional, estadual, local) que discipline a operacionalização adequada do instrumento em todas suas etapas; ii) à defasagem da legislação que disciplina os processos de desapropriação, dificultando fazer desta uma possibilidade economicamente vantajosa em detrimento do interesse coletivo; e iii) ao anacronismo do sistema de registros de bens imóveis.

Os [4] **riscos políticos** referem-se: i) aos curtos mandatos do executivo municipal, frente aos tempos necessários para a aprovação de leis específicas sobre os instrumentos e planos bem como de execução destas intervenções urbanísticas; ii) aos esforços dos agentes da Administração Pública no alinhamento de Planos de Desenvolvimento Regionais que combinam funções urbanas e rurais em territórios comuns a estes; e iii) aos esforços desequilibrados que podem resultar de intervenções urbanísticas de grande escala, em especial em municípios de pequeno e médio porte, em investimento excessivo nos subúrbios urbanos e subinvestimento no centro da cidade e vice-versa.

Os [5] **riscos sociais** referem-se: i) a carência de instrumentos urbanísticos capazes de combater a segregação socioespacial promovida pelo atual sistema jurídico brasileiro que regulamenta o Parcelamento do solo urbano, que resultou em cidades com tecidos urbanos fragmentados promovida por uma expansão urbana dispersa, executada exclusivamente por Agentes privados segundo seus interesses econômicos; ii) à possível deflagração de processos de gentrificação, ocasionados pela proteção insuficiente de inquilinos afetados pelas intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo Reparcelamento (e/ou por instrumentos que o incorporem em seu escopo), seja por meio de compensação, seja por meio de realocação; e iii) a possibilidade de que a regulamentação (federal, estadual ou municipal) do Reparcelamento e/ou dos instrumentos que o incorporam ao seu escopo, não incorporarem como prerrogativa inegociável, estratégias territoriais de inclusão social, em especial àquelas associadas à regularização de aglomerados subnormais.

Na etapa referente à Avaliação e Consolidação dos Resultados, mais especificamente no “Seminário com Especialistas” que teve por objetivo debater e avaliar parte da pesquisa – as categorias de análise definidas para conduzir a pesquisa; a clareza e pertinência das análises dos casos; a aplicabilidade dos riscos e benefícios ao caso brasileiro – um dos participantes apontou mais uma

categoria de risco a ser considerada no contexto brasileiro: os [6] **riscos culturais**.

A atribuição do risco cultural a que se refere o especialista, está associada à cultura patrimonialista que se baseia no inflexível conceito de direito de propriedade herdado das legislações de inspiração liberal, ao entendimento capitalista de grande parte dos proprietários de terras no Brasil, de que a propriedade privada deve ser garantida pelo Estado, e que estes são livres para utilizá-la da forma como desejam, afinal, são os donos destes recursos territoriais e de tudo que há neles (recursos naturais e antrópicos).

Ainda segundo o especialista, esse risco se agrava no ambiente do Parcelamento do Solo por duas outras razões:

- A primeira se refere ao fato de as legislações que têm por finalidade regulamentar o Parcelamento do Solo nos municípios não passarem por processos que garantam os princípios da transparência e da participação, como ocorre com mais regularidade com os Planos Diretores municipais. O mesmo ocorre com os Planos Setoriais de onde saem os “projetos estratégicos” que eventualmente servirão de base para a tomada de decisão de ações de desenvolvimento ou transformação territorial que necessitarão utilizar instrumentos que operacionalizem reconfiguração da estrutura fundiária.
- A segunda refere-se ao fato de que ao se delegar exclusivamente aos particulares todos os custos dos processos de Loteamento (projeto e execução), inclusive impondo-lhes o ônus da cedência de parte significativa de seu território, previsto pela Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979). A pergunta que naturalmente surge por parte dos loteadores seria: “ - Onde estão os benefícios deste processo?”. Esta percepção dificulta a relação entre os loteadores e os técnicos responsáveis pelo Planejamento Urbano local, prevalecendo, na maioria das vezes, os interesses particulares de ordem econômica e financeira dos primeiros, o que pode ser considerado uma fragilidade do processo.

### **Dos possíveis benefícios**

Os [1] **benefícios técnicos** associados ao instrumento são aqueles relacionados: i) às possibilidades que o instrumento oferece para planejar, transformar e melhorar áreas da cidade que estão muito subdivididas, apresentam descontinuidades com a malha urbana consolidada e apresentam excessivo fracionamento com os sistemas de espaços públicos, áreas verdes e mobilidade; ii) à viabilização do melhor aproveitamento de infraestrutura instalada; iii) à possibilidade de aplicação do instrumento tanto em áreas urbanizadas (legal ou ilegalmente) quanto em áreas a serem urbanizadas, com amplas vantagens com relação aos atuais instrumentos de parcelamento do solo e desapropriação; iv) à eficácia do instrumento nos quesitos equidade e inclusão em comparação com outros instrumentos

baseados exclusivamente na expropriação; e v) ao incremento que o instrumento pode oferecer para que o modelo de ordenamento territorial de ocupação do solo seja mais eficiente.

Os [2] **benefícios econômicos** referem-se: i) ao financiamento de projetos de reconfiguração da estrutura fundiária por meio da valorização imobiliária gerada no entorno de obras públicas; ii) à possibilidade que o instrumento tem de proporcionar que o esforço coletivo (entre os proprietários) na implementação de projetos urbanos (que interessam aos setores públicos e privados) compartilhem os encargos e benefícios oriundos das transformações desejadas; iii) à possibilidade que o instrumento tem de usufruir da dinâmica que pode ser proporcionada pela participação efetiva do setor privado em grandes projetos urbanos; vi) à satisfação dos proprietários afetados pelas intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo instrumento, que, na maioria das vezes, têm ganhos econômicos, o que estimula e facilita sua prática; e v) ao melhor aproveitamento de economias de escala que pode ser proporcionado pela unificação (remembramento, aglomeração) de propriedades no desenvolvimento urbano.

Os [3] **benefícios políticos** referem-se: i) à característica de previsão busca pelo consentimento legal e/ou político dos proprietários afetados pelas intervenções urbanísticas operacionalizadas por ele; ii) à característica de ser mediado por um processo participativo, por meio do estímulo constante na comunicação entre as partes envolvidas, oportunizando debate e diálogo ao longo do processo de implementação do projeto; e iii) à clareza e à transparência inerentes ao processo, que facilitam as negociações e incrementam positivamente as mediações de conflitos.

Os [4] **benefícios jurídicos** referem-se: i) à possibilidade de promoção do desenvolvimento urbano sem despendar esforços e recursos públicos com desapropriações para prover serviços em áreas de expansão ou requalificação urbana, podendo investir tais recursos para criação de espaços públicos, equipamentos sociais, infraestrutura urbana, habitação de interesse social, etc.; ii) à segurança jurídica proporcionada pelo instrumento, a todos os agentes envolvidos nos processos de reconfiguração da estrutura fundiária, em todas as etapas de sua operacionalização.

Os [5] **benefícios sociais** referem-se: i) à possibilidade que o instrumento oferece para potencializar os programas habitacionais e as regularizações fundiárias, beneficiando comunidades e governos locais; ii) à possibilidade que o instrumento tem de tirar partido do efeito da valorização da terra, que deixa de pertencer na sua totalidade aos proprietários afetados, revertendo para a sociedade um território de uso público qualificado; e iii) à viabilização de reservas de áreas para a instalação de vias e estradas locais, áreas verdes, áreas, equipamentos e serviços públicos.

## 5.4 Dos objetivos específicos da pesquisa

Esta seção, apresenta uma síntese dos resultados dos objetivos específicos pretendidos nesta pesquisa: [1] analisar como transcorreu o desenvolvimento da legislação federal que disciplina o Parcelamento do solo urbano no Brasil; [2] identificar os principais desafios territoriais urbanos enfrentados pelos países latino-americanos nas últimas cinco décadas, bem como as dificuldades inerentes ao Planejamento e Desenvolvimento da Política Urbana associada a esses Estados; [3] identificar os princípios constitucionais da Função Social da Cidade e da Propriedade propugnados pela Política Urbana brasileira; [4] analisar os dispositivos legais, vigentes e em tramitação, que têm por finalidade introduzir e/ou disciplinar o Reparcelamento na legislação urbanística nacional e municipal brasileiras; e [5] identificar se os propósitos de utilização previstos para o Reparcelamento no caso brasileiro se coadunam com os dos casos internacionais de referência (Portugal e Colômbia).

### 5.4.1 Do Parcelamento do Solo no Brasil

A análise de como transcorreu o desenvolvimento da legislação federal que disciplina o Parcelamento do solo urbano no Brasil se deu de forma complementar por meio da revisão bibliográfica e análise documental. Foi possível constatar que no âmbito da legislação urbanística brasileira, a Lei que trata do Parcelamento do solo urbano (BRASIL, 1979) tem a mesma relevância, e encontra-se hierarquicamente no mesmo patamar que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), pois estabelece critérios, procedimentos, diretrizes e instrumentos que incidem sobre as intervenções urbanísticas de Parcelamento do solo urbano que resultarão em núcleos, vilas, conjuntos habitacionais e bairros nas cidades brasileiras; e dentre seus benefícios, destacam-se: o reconhecimento da competência do Município para a regularização de parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios; e a possibilidade de parcelamentos diferenciados para a população de baixa renda.

Foi constatado que a atual legislação federal que disciplina o Parcelamento do solo urbano, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), contempla apenas 2 (duas) modalidades de operação: o “Desmembramento”, que por dispensar o parcelador da destinação de áreas verdes e institucionais, e da execução de obras (de equipamentos urbanos e comunitários e de infraestruturas), que se caracteriza como uma operação territorial mais simplificada e conveniente ao empreendedor, que que o “Loteamento”, que, para ser realizado, deverá obedecer a uma série de requisitos urbanísticos mínimos

estabelecidos por legislação federal, estadual e municipal.

A análise documental nos ajudou a perceber que enquanto no Brasil a legislação urbanística federal, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), permite apenas o parcelamento do solo mediante Loteamento ou Desmembramento, em Portugal (desde 1999) e na Colômbia (desde 1989) também é permitido o Remembramento (instrumento que permite a unificação de lotes de distintos proprietários) e o Reparcelamento (instrumento que permite realizar operações urbanísticas de reconfiguração da estrutura fundiária). Por meio do Reparcelamento, as cidades portuguesas e colombianas conseguem realizar, consecutivamente, uma operação de Remembramento (ou unificação) de lotes (de vários proprietários), seguida de uma nova e distinta operação de Parcelamento (ou subdivisão) que poderá resultar em um Loteamento ou em quadras urbanas com nova configuração de seus lotes.

Também foi possível verificar que o atual sistema jurídico brasileiro tem dispositivos para o parcelamento, subdividindo a propriedade, mas não possui dispositivos legais para voltar para trás, impossibilitando a realização de intervenções urbanísticas que demandam reconfiguração da estrutura fundiária. Verificou-se que na legislação urbanística brasileira um proprietário tem apenas o direito de lotear, e esse direito, é responsável por grande parte da fragmentação e do espraiamento urbanos nas cidades brasileiras pois, todo o nosso sistema jurídico é de parcelamento da propriedade. Fragmenta o terreno e depois, na incorporação, vai fragmentando também os apartamentos e as lojas. Desse modo, não há um mecanismo para reunificar, para reparcelar, objetivando melhorar o aproveitamento de um determinado território. Conseqüentemente, cria-se um processo de fragmentação constante onde o novo tecido urbano é sempre área rural e o velho tecido urbano se torna obsoleto e dificilmente é recuperado.

Além disso, foi possível constatar que a maioria dos municípios brasileiros, tradicionalmente, utiliza apenas 2 (dois) instrumentos urbanísticos: o Zoneamento e o Coeficiente de Aproveitamento, ambos destinados a um pretense controle sobre o Adensamento, mas se o propósito de operar sobre o território transcenda o controle, seja intervir nele, transformar seu território, nos faltam instrumentos. O Reparcelamento é o instrumento que torna possível esta prática, e vai além, permitindo que se faça uma nova configuração da estrutura fundiária (do traçado dos lotes e logradouros afetados) viabilizando assim, intervenções urbanísticas de transformação territorial.

Foi constatado que em Portugal e na Colômbia, o Loteamento é uma prerrogativa exclusiva da Administração Pública, e desta forma, seus resultados atendem simultaneamente aos interesses de planejamento e gestão territorial urbana preconizados pelo Planejamento Urbano Local, e dos proprietários, sem que isso represente prejuízos econômicos a ambos. No Brasil, a tradição é oposta a essa, lotear sempre foi prerrogativa da iniciativa privada. Portanto, um esforço para aprovar uma Lei

Federal que altere por completo esta tradição não parece ser um caminho viável sob o ponto de vista político. Entretanto, pode-se vislumbrar a possibilidade de: aprimoramento (alteração ou substituição) na legislação atual de Parcelamento do solo urbano, Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), que já tem mais de 4 (quatro) décadas; estabelecimento da possibilidade da Administração Pública (federal, estadual e municipal), em “determinadas situações”<sup>161</sup>, executar, além das modalidades de Parcelamento do solo urbano de Desmembramento e Loteamento, que já são regulamentadas pela Lei, também possam executar outras 2 (duas) modalidades a serem incorporadas, o “Remembramento” e o “Reparcelamento”, que atualmente, no Brasil, são regulamentadas exclusivamente por legislação urbanística municipal.

#### **5.4.2 Dos Desafios Territoriais do Brasil**

Os principais desafios territoriais urbanos enfrentados pelos países latino-americanos e pelo Brasil nas últimas 5 décadas, bem como as dificuldades inerentes ao planejamento e desenvolvimento da política urbana associado a estes desafios foram identificados por meio da revisão bibliográfica. A análise dos resultados nos possibilitou identificar os principais desafios que a Administração Pública brasileira (federal, estadual e municipal) deverá enfrentar caso deseje protagonizar intervenções territoriais, em especial aquelas que demandem reconfiguração da estrutura fundiária, com o propósito de melhorar suas condições urbanas, que, a critério de seus interesses, planejamento ou necessidades, necessitem deste tipo de abordagem territorial.

Entre os desafios territoriais a serem enfrentados, destacaram-se:

- os problemas urbanos de espraiamento, periferização, fragmentação e dispersão dos componentes urbanos que afligem as cidades brasileiras e latino-americanas em geral, que resulta no empecilho à mobilidade eficiente, à segurança e à redução da segregação e desigualdade social, trazendo custos crescentes à Administração Pública e produzindo cidades pouco diversas em suas funções;
- o modelo de transformação territorial brasileiro, mediado pela legislação de Parcelamento do solo

---

<sup>161</sup> [1] Execução de programas habitacionais de interesse social; [2] produção de espaços de alta densidade; [3] viabilização econômica do transporte coletivo; [4] renovação de áreas degradadas; [5] regularização de assentamentos informais; [6] financiamento de obras e serviços públicos; [7] mitigação de impacto de eventos climáticos em áreas de risco; [8] reconstrução de áreas urbanas ou rurais afetadas por desastres naturais (enchentes, vendavais, abalos sísmicos, etc.) e antrópicos (rompimento de barragens, incêndios, etc.); [9] atender às necessidades de habitação e de equipamentos sociais para a população; [10] criação de parques lineares e ciclovias; entre outras.



- urbano (desmembramento, loteamento, unificação, subdivisão), que está exclusivamente, desde a década de 1930, nas mãos de proprietários particulares, que são motivados muito mais pelos ganhos econômicos dessa atividade do que pela qualidade urbanística que poderia ser resultante dela;
- a Administração Pública não dispor de instrumentos urbanísticos-jurídicos que possam operacionalizar intervenções urbanísticas que exijam reconfiguração da estrutura fundiária – fundamental para a recuperação de áreas degradadas, de adensamento de áreas subutilizadas, de regularização de assentamentos informais, de relocação populacional motivada por desastres naturais e antrópicos – em especial, quando a área de intervenção atinge distintas propriedade, sejam elas públicas e/ou privadas;
  - a incapacidade técnica de grande parte dos agentes públicos para operacionalizar ciclos completos dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que dirá, de outros que não estão previstos neste dispositivo legal;
  - o fato de os processos de desapropriação, necessários a intervenções de reconfiguração da estrutura fundiária, serem demorados, dispendiosos ao erário, e não possuírem:
    - etapas de negociação que estimulem e permitam aos proprietários afetados aderir voluntariamente às intervenções propostas pelo *Planejamento Urbano* local; tampouco
    - alternativas à desapropriação compulsória, seja por meio de um sistema de permuta por imóvel (dentro ou fora da área da operação), seja por meio de uma indenização mais justa e vantajosa que a atual, feita mediante títulos de dívida pública;
  - além de outros que afetam a maioria dos países latino-americanos e compõem a Agenda Urbana contemporânea, como:
    - ofertar habitação de interesse social compatível com a demanda;
    - propor políticas de proteção de moradores afetados pelas operações e de inclusão social;
    - desenvolver infraestruturas que mitiguem os impactos das alterações climáticas;
    - investir no aprimoramento da mobilidade urbana;
    - melhorar a qualidade do ar e da água no ambiente urbano;
    - promover adaptações às mudanças demográficas e tendências migratórias;
    - reanimar a atividade econômica e turística local; e
    - promover a integração de edifícios devolutos e degradados ao mercado por meio de políticas de arrendamento.

### 5.4.3 Das Funções Sociais da Cidade e da Propriedade no Brasil

A identificação dos princípios constitucionais da Função Social da Cidade e da Propriedade propugnados pela Política Urbana brasileira foi desenvolvida por meio da revisão bibliográfica. Foi possível constatar que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) delegou aos municípios a competência de estabelecer sua Política Urbana local, e que, para serem ordenadas na implantação de uma política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, as Funções Sociais da Cidade – urbanísticas (habitação, trabalho, lazer e mobilidade); de cidadania (educação, saúde, segurança e proteção); e de gestão (prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana) – precisam constar nos respectivos Planos Diretores, e nestes, devem ser definidas e caracterizadas para que possam ser implementadas por meio de planos, programas, projetos e legislações específicas aos propósitos que se destinam.

Também foi constatado que a Função Social da Propriedade, juntamente com o Plano Diretor são os dois institutos básicos pelos quais a Constituição Federal (BRASIL, 1988) regulou a Política Urbana brasileira, e que os países que adotaram a Função Social da Propriedade em seu ordenamento jurídico, compreendem que a propriedade não é uma função social, mas um direito, que tem uma função social, a ser garantida por regras que visam identificar, categorizar e exigir do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, segundo as diretrizes expressas no Plano Diretor Municipal, por intermédio das sucessivas penalidades de parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

A revisão bibliográfica também auxiliou na identificação de 3 desafios socioespaciais que se manifestam territorialmente e que o Brasil precisa enfrentar por meio de Políticas de Inclusão Social: i) a pobreza, ii) as vulnerabilidades sociais; e iii) os processos de exclusão social.

Foi possível constatar que houve significativo avanço neste sentido na primeira década deste século quanto ao papel dos atores coletivos organizados, com ênfase nos processos de mobilização e construção de agendas democráticas e inclusivas. Dentre os principais avanços destaca-se a nova relação entre participação, planejamento e inclusão que acrescentou ao modelo de planejamento tecnocrático, os processos participativos, possibilitando assim a inclusão política de segmentos da sociedade tradicionalmente excluídos, possibilitando maiores chances de sua inclusão social.

A análise dos propósitos de utilização do Reparcelamento, bem como dos instrumentos urbanísticos que o incorporam em seu escopo, nos possibilitou identificar seus respectivos potenciais

para incrementar Políticas de Inclusão Social. Um exemplo disso pode ser verificado em 11 dos 16 dispositivos legais que pretendem incorporar o Reparcelamento no Brasil. Com destaque para os Planos Diretores das Cidades de Belo Horizonte/BH, Curitiba/PR e São Paulo/SP, bem como no recente Decreto n.º 59.885 (SÃO PAULO, 2020). Dentre os propósitos de utilização destes dispositivos legais destacam-se o interesse em promover intervenções territoriais de transformação da estrutura fundiária que tenha por finalidade: auxiliar a implantação de espaços livres de uso público e instalação de equipamentos urbanos e comunitários; desenvolver projetos em ZEIS e AEIS; atender aos interesses de desenvolvimento dos setores especiais de habitação de interesse social; ampliar o espaço público; rearticular áreas com problemas fundiários; construir novas infraestruturas e instalar novos modais de transporte coletivo; e para promoção Habitação de Mercado Popular, entre outras.

#### **5.4.4 Da Introdução do Reparcelamento no Brasil**

A análise dos dispositivos legais, vigentes e em tramitação, que tem por finalidade introduzir e/ou disciplinar o Reparcelamento na legislação urbanística nacional e municipal brasileiras se deu por meio da análise documental. Foi possível identificar que os instrumentos disponíveis na atual legislação urbanística nacional como: o Plano Diretor – instituído pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e disciplinado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como o mais importante instrumento urbanístico de ordenamento físico e territorial – não tem a capacidade de orientar a produção imobiliária, tampouco interferir no mercado de terras das nossas cidades; e que a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo – pretensamente utilizada como instrumento de regulação urbanística – não tem sido útil para modificar o modelo de desenvolvimento lote-a-lote, tampouco gerar cidades mais inclusivas, pois sua aplicabilidade se restringe, exclusivamente, à definição de diretrizes que procuram regular a paisagem urbana, por meio de critérios urbanísticos de volumetria e utilização das edificações, bem como as dimensões mínimas de lotes para cada zoneamento.

A análise dos dispositivos legais, vigentes e em tramitação, que têm por finalidade introduzir e/ou disciplinar o Reparcelamento na legislação urbanística municipal nos possibilitou identificar que os municípios de São Borja/RS, Taquari/RS, Linhares/ES, Belo Horizonte/BH e São Paulo/SP incorporaram o Reparcelamento em suas respectivas legislações municipais de Parcelamento do Solo.

A cidade de São Borja/RS inseriu equivocadamente o Reparcelamento como uma modalidade de Parcelamento, juntamente com o Desmembramento e o Loteamento, e o definiu como instrumento previsto para realizar “a unificação de lotes ou glebas que possuam matrícula do registro de imóveis que

estejam tituladas em nome do mesmo proprietário” (SÃO BORJA, 1997). Esta definição parece estar equivocada e descaracteriza o instrumento, ou seja, utiliza a denominação Reparcelamento para o que a maioria das cidades trata como Remembramento ou Unificação

Entretanto, os municípios de Taquari/RS, Linhares/ES, Belo Horizonte/BH e São Paulo/SP fazem a previsibilidade de utilização do Reparcelamento como um instrumento urbanístico que apresenta um conjunto expressivo de características que se coadunam com as deste instrumento tanto em Portugal quanto na Colômbia. Entretanto, até o final desta investigação, estes municípios ainda não apresentaram a intenção de utilizá-lo como instrumento em intervenções urbanísticas de reconfiguração da estrutura fundiária em seus territórios.

A análise dos dispositivos legislativos também auxiliou a identificar que as cidades de Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR e São Paulo/SP, incorporaram o Reparcelamento em seus respectivos Planos Diretores com o propósito de realizar intervenções urbanísticas classificadas como de interesse público, baseadas em uma espécie de “sistema de permuta”, onde:

- um imóvel antigo (lote, edificação existente ou unidade imobiliária) é substituído por um novo (preferencialmente, dentro de um tecido urbano com nova configuração espacial da estrutura fundiária urbana, ou fora dele, caso isso não seja possível);
- ou ainda que essa permuta se concretize por uma justa indenização a ser ponderada pelos interesses coletivos e mediada por projeto específico (caso seja a preferência do proprietário afetado);
- e como último recurso, após tentativas fracassadas de mediação e arbitragem, que essa permuta seja feita mediante processo de desapropriação compulsória, com pagamento em pecúnia, inclusas a valorização imobiliária que incidiria após a transformação.

Neste modelo de intervenção territorial baseado no “sistema de permuta”, fica evidente o interesse desses municípios em estabelecer que a “Desapropriação” seja a última instância. Mas, quando necessária, que a indenização correspondente seja feita por meio de dispositivos que garantam um desejável “equilíbrio na distribuição dos encargos e benefícios” oriundos das transformações que serão auferidas pelas respectivas intervenções urbanísticas que as motivaram. Entende-se que essa prática pode ser considerada como uma alternativa ao enfrentamento do defasado e ineficiente sistema de desapropriação brasileiro.

A análise dos 7 (sete) dispositivos – [1] Projeto de Lei n.º 504 (BRASIL, 2013) substituído pelo Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017); [2] Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014); [3] Projeto de Lei n.º 7.943 (BRASIL, 2014); [4] Projeto de Lei n.º 57 (BRASIL, 2017); [5] Projeto de Lei n.º 261

(BRASIL, 2018); e [6] Projeto de Lei nº 5.134 (BRASIL, 2019) – que tem por finalidade incorporar instrumentos que poderão operar o Reparcelamento em leis federais, permitiu identificar que: apenas 1 (uma) teve sua **aprovação**<sup>162</sup>; 3 (três) foram **arquivadas**<sup>163</sup> e 3 (três) continuam em **tramitação**<sup>164</sup>.

A única legislação que foi aprovada até o presente momento – Lei n.º 13.456 (BRASIL, 2017), que autoriza que processos de Regularização Fundiária sejam executados por Consórcio Imobiliário – só poderá ser vinculada à utilização do Reparcelamento quando o Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) proposto pelo senador Paulo Bauer – que visa inserir o Reparcelamento como instrumento a ser utilizado por Consórcio Imobiliário para “urbanização ou reurbanização” de zona urbana, de “expansão urbana” ou de “urbanização específica” for aprovada. Entretanto, esse dispositivo encontra-se arquivado desde 21 de dezembro de 2018 no Senado Federal.

#### 5.4.5 Dos Propósitos de Utilização do Reparcelamento no Brasil

Para identificar se os propósitos de utilização previstos para o Reparcelamento no caso brasileiro se coadunam com os dos casos internacionais de referência (Portugal e Colômbia), foram utilizadas análises: de documentos (Leis, Projetos de Lei e Decretos nacionais e internacionais); de arquivos (intervenções urbanísticas operacionalizados pelo instrumento); entrevistas (com informantes chave); e publicações (específicas sobre os instrumentos pesquisados).

Com relação aos propósitos de utilização do Reparcelamento idealizados pelos dispositivos legais brasileiros analisados nesta investigação, foi possível constatar que o Brasil se equipara com o que se pratica tanto em Portugal quanto na Colômbia, fazendo sua previsão:

- para execução de Programas Habitacionais de Interesse Social por meio de acordo firmado entre o Município e a iniciativa privada;

---

<sup>162</sup> Lei n.º 13.456 (BRASIL, 2017) autorizando a Regularização Fundiária por Consórcio Imobiliário.

<sup>163</sup> *i*) Projeto de Lei n.º 65 (BRASIL, 2014) prevendo que o Consórcio Imobiliário possa utilizar o Reparcelamento para urbanização ou reurbanização de zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica; *ii*) Projeto de Lei n.º 7.943 (BRASIL, 2014) propondo a inclusão do Reloteamento a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; e *iii*) Projeto de Lei n.º 57 (BRASIL, 2017) incorporando o Reparcelamento às Operações Urbanas Consorciadas.

<sup>164</sup> *i*) Projeto de Lei n.º 6.905 (BRASIL, 2017) prevendo o uso do Reparcelamento como alternativa à Desapropriação por Utilidade Pública; *ii*) Projeto de Lei n.º 261 (BRASIL, 2018) propondo o uso Reparcelamento na implantação de novas linhas de transporte ferroviário; e *iii*) Projeto de Lei n.º 5.134 (BRASIL, 2019) incorporando o Reparcelamento como uma modalidade de parcelamento a ser executada por meio de Concessão de Obra Pública.

- para intervir em áreas declaradas de utilidade pública auxiliando a produção de espaços de alta densidade, a viabilização econômica do transporte coletivo, a renovação de áreas degradadas, a regularização de assentamentos informais;
- para realizar uma justa distribuição de encargos e benefícios da urbanização;
- para auxiliar o financiamento de obras e serviços públicos;
- para viabilizar a intervenção do Estado em obras de mitigação de impacto de eventos climáticos em áreas de risco e em casos de reconstrução de áreas urbanas ou rurais afetadas por desastres naturais (enchentes, vendavais, abalos sísmicos, etc.) e antrópicos (rompimento de barragens, incêndios, etc.);
- para reorganização da estrutura fundiária em obras de reconhecido interesse público em áreas classificadas como subutilizadas e com potencial de transformação, com o propósito de obter maior aproveitamento territorial urbano e o conseqüente aumento nas densidades construtivas e demográficas, além de possibilitar a implantação de novas atividades econômicas;
  - em áreas que possuam urbanização consolidada onde há possibilidade de ampliar o espaço público e aumentar a intensidade de uso e ocupação do solo;
  - em áreas com problemas na estrutura fundiária, objetivando sua rearticulação;
  - em áreas previstas para a construção de novas infraestruturas, viáveis para a abertura ou ampliação de novas avenidas, instalação de novos modais de transporte coletivo, criação de parques lineares e criação de ciclovias;
  - em Operações Urbanas Consorciadas;
- para utilização em projetos de Regularização Fundiária rural e urbana por meio do Consórcio Imobiliário; e
- para a implantação e a operação de novas linhas de Transporte Ferroviário por parte da iniciativa privada.

Esse elevado número de “propósitos de utilização” reforça a tese de que é necessário (e urgente) que o Brasil regule a operacionalização do Reparcelamento no território nacional, deixando para os municípios a tarefa, de regulamentar os instrumentos urbanísticos locais que farão uso do Reparcelamento em seu escopo, a exemplo de como ocorre em Portugal e na Colômbia.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo encerra a pesquisa e foi destinado às considerações finais referentes: a apresentação dos argumentos que corroboram com a tese “de que o Brasil necessita de instrumentos urbanísticos que regulem e operacionalizem o Reparcelamento. Contudo, para que os eventuais riscos sejam minimizados e os potenciais benefícios do Reparcelamento sejam alcançados, tais instrumentos devem garantir a função social da propriedade e, particularmente, a inclusão social”; a apresentação de possíveis contribuições e implicações que podem ser associadas ao desenvolvimento desta investigação; e conclui apresentando caminhos para futuras investigações indicando possíveis parceiros internacionais para essa empreitada.

### *Dos argumentos que corroboram com a tese*

Esta investigação permitiu identificar que a introdução do *Reparcelamento* pode representar um marco no desenvolvimento urbano brasileiro, considerando o potencial que o instrumento possui para alcançar alguns dos objetivos da Política Urbana contemporânea, tais como: a produção de fragmentos urbanos de alta densidade; a viabilização econômica do transporte coletivo; a renovação de áreas obsoletas e/ou degradadas; a regularização de aglomerados subnormais; o financiamento de obras e serviços públicos; e a justa distribuição dos encargos e benefícios oriundos dos processos de transformação urbanística, sejam eles de desenvolvimento, expansão, adensamento e/ou renovação.

Foi possível constatar que enquanto em Portugal, o *Reparcelamento*, e na Colômbia, o *Reajuste de Terrenos* e a *Integración Inmobiliaria*, possuem dispositivos legais (nacionais, regionais e locais) robustos e sistematizados, no Brasil, o Reparcelamento vem sendo incorporado de forma dispersa e fragmentada. Um exemplo disto pode ser observado nos 8 (oito) instrumentos analisados nesta Pesquisa: [1] Redesenvolvimento Urbano; [2] Reordenamento Urbanístico Integrado; [3] Reajuste de Terrenos; [4] Parcelamento Vinculado; [5] Concessão Urbanística; [6] Requisição Urbanística; [7] Requisição de Imóveis; e [8] Consórcio Imobiliário. De todos estes instrumentos, apenas um, o Consórcio Imobiliário, se encontra entre os instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), os demais, ora estão previstos exclusivamente em Planos Diretores municipais, ora em Leis e/ou Projetos de Lei federais. Esse fato contribui, significativamente, para que estes instrumentos sejam desconhecidos pela maioria dos Agentes, que por força dos cargos (públicos ou privados) que ocupam, poderão em um futuro breve, ser envolvidos na execução de planos de transformação territoriais que demandem reconfiguração da estrutura fundiária em seus municípios.

Esta falta de clareza poderia ser solucionada, pelo menos em parte, por meio de um Projeto de Lei que alterasse parcialmente a Lei 6.766 (BRASIL, 1979), que, juntamente com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), constituísse o tripé da política urbana nacional. E para que fosse possível equiparar a legislação urbanística brasileira com a portuguesa e a colombiana, a legislação federal teria que prever a incorporação dos instrumentos “Remembramento” e “Reparcelamento” como modalidades de Parcelamento do solo urbano, juntamente com o “Desmembramento” e “Loteamento” já existentes no art. 2º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979).

Esta percepção baseia-se no pressuposto de que para que se possa utilizar o Reparcimento, em todo o território nacional, com a segurança legal necessária, seria fundamental regulamentar na legislação federal, seja incrementando a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), seja editando uma nova Lei, os seguintes aspectos:

- o Remembramento (ou Unificação), sem o qual o Reparcimento não tem como existir, pois entende-se por Reparcimento, a operação consecutiva de Remembramento seguida de um novo Loteamento com uma distinta configuração fundiária da original lembrada;
- as respectivas definições a serem adotadas para o Remembramento e o Reparcimento, bem como suas particularidades;
- a eventual possibilidade de a Administração Pública (Federal, Estadual e Municipal) executar e poder delegar a terceiros (via licitação) as 4 (quatro) modalidades de Parcelamento de Solo (Loteamento, Desmembramento, Remembramento e Reparcimento), seja em solo urbano, rural ou na franja urbano-rural, em situações definidas por regras estabelecidas pelo Planejamento Urbano local, seja compulsoriamente (para atender a Função Social da Propriedade), seja por meio de parceria entre a Administração Pública, proprietários e iniciativa privada em projetos que atendam interesses coletivos;
- um percentual mínimo de território para atender, simultaneamente, a oferta de um adequado sistema de vias públicas, de instalações de áreas, equipamentos e serviços públicos, e de habitações de interesse social, que podem ser dentro ou fora da área de intervenção (a ser definido caso a caso);
- a possibilidade de que o Remembramento seja aplicado em território composto por propriedades particulares de distintos proprietários, diferentemente de como é estabelecido atualmente, executado somente em lotes e glebas de um mesmo proprietário; e
- a possibilidade de o Remembramento incorporar, além de terrenos de múltiplos particulares, áreas públicas contíguas a estas, que também serão objeto de transformação urbanística.



Além disso, seria pertinente, a exemplo do que ocorre tanto em Portugal quanto na Colômbia, que legislações urbanísticas (federal e municipal) complementares, regulamentassem as modalidades de Remembramento e Reparcelamento, estabelecendo regras mínimas a serem cumpridas para o desenvolvimento do ciclo completo de operacionalização destes instrumentos.

No caso do Reparcelamento, seriam necessárias as seguintes regulamentações mínimas:

- formas de proposição (público ou privado) e de iniciativa (proprietário, associação, entidade pública);
- procedimentos de avaliação das propriedades a serem afetadas pela intervenção (antes do projeto);
- meios para garantir os princípios da transparência e participação em todo o processo;
- regras para adesão voluntária com critérios de negociação com os proprietários afetados pelas intervenções urbanísticas (permuta ou desapropriação voluntária);
- regras que definam que as permutas sejam feitas dentro e/ou fora da área de intervenção;
- definição de percentual mínimo de “adesão voluntária de proprietários afetados pela intervenção” para sua aprovação (sem o qual ela não deve prosseguir);
- critérios para a revisão e reavaliação dos planos e projetos urbanos de forma a atender (integral ou parcialmente) os interesses do percentual mínimo de adesão voluntária de proprietários afetados pela intervenção;
- definição de escopo mínimo dos projetos urbanos e dos planos que orientarão as transformações;
- definição de percentual de contribuição do novo Projeto de Loteamento;
- definição de percentual mínimo de oferta de áreas para implementação de políticas públicas habitacionais (oferta de habitações de interesse social, de aluguel social, áreas para o exercício do direito de superfície, etc.);
- definição de “políticas de proteção aos moradores” (proprietários e locatários) – como: congelamento temporário de alugueres e de impostos territoriais urbanos, oferta de subsídios, oferta de habitações pelo regime de aluguel social, etc. – “que tenham por finalidade mitigar os processos de gentrificação” na área de intervenção bem como em seu entorno imediato; [a] a experiência portuguesa sugere como estratégias, a adoção de programas de: i) “financiamento para execução de obras de conservação e beneficiamento” que permitam a recuperação de edifícios e imóveis degradados, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios; e ii) “concessão

de empréstimos sem juros para realização de obras de conservação”: em "habitação própria permanente" (de indivíduos ou agregados familiares), em "habitações devolutas" (de propriedade dos municípios, das instituições particulares de assistência social, das organizações sociais civis com fins assistenciais, e das cooperativas de habitação e construção); e em "habitações devolutas" (de propriedade particular); [b] a experiência colombiana sugere a adoção de uma legislação específica (local), com 4 (quatro) estratégias complementares enquadradas como “medidas protetivas” para a “Proteção de Moradores” afetados por intervenções territoriais: i) a “aplicação do direito preferencial para os proprietários originais” (direito de preferência inalienável para adquirir novos imóveis ou imóveis de reposição decorrentes do empreendimento); ii) as “compensações sociais” (“aluguel temporário” e “mobilização”, quando o proprietário original opta pela permuta de sua propriedade por uma outra dentro da área de intervenção); iii) o congelamento temporário de impostos territoriais urbanos; e iv) o subsídio para famílias que vivem de aluguel.

- definição de equipamento(s) (público-privado) a ser(em) utilizado(s) para o estabelecimento de políticas públicas de inclusão social por meio de “ações afirmativas”<sup>165</sup> que tenham por finalidade: mitigar a segregação socioespacial, proteger os direitos e procurar garantir o bem-estar de grupos minoritários como: mulheres, crianças, idosos, homossexuais, negros, pobres, deficientes físicos, moradores de rua, dependentes químicos, desempregados, analfabetos, entre outros;
- regras para a salvaguarda, preservação, conservação e manutenção dos patrimônios natural, antrópico (edifício) e cultural (material e imaterial) a serem afetados (direta e indiretamente) pelas intervenções urbanísticas propostas (conforme ocorre na *Incorporación Inmobiliaria* na Colômbia);
- regras para garantir a oferta e a cedência de áreas para a Administração Pública implantar novas infraestruturas, serviços, equipamentos e transportes públicos, proporcionais, compatíveis e adequados aos propósitos do planejamento urbano local e regional;

---

<sup>165</sup> No Brasil, as ações afirmativas integram uma agenda de combate a herança histórica de escravidão, segregação racial e racismo contra a população negra e partem do conceito de equidade expresso na constituição, que significa tratar os desiguais de forma desigual, isto é, oferecer estímulos a todos aqueles que não tiveram igualdade de oportunidade devido a discriminação e racismo. Uma ação afirmativa não deve ser vista como algo paternalista ou que cria dependência. Elas são ações necessárias para a correção de desigualdades. Tão logo estas desigualdades desaparecem, a adoção de ações afirmativas deixa de ser necessária. Ações afirmativas são políticas públicas feitas pelo governo ou pela iniciativa privada – as organizações sociais sem fins lucrativos são atores importantes neste processo – com o objetivo de corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos. Uma ação afirmativa busca oferecer igualdade de oportunidades a todos. As ações afirmativas podem ser de três tipos: [1] com o objetivo de reverter a representação negativa; [2] para promover igualdade de oportunidades; e [3] para combater o preconceito e o racismo. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) atua em parceria com outros entes do governo e da sociedade na elaboração, execução e acompanhamento de ações afirmativas em áreas como saúde, educação, trabalho, juventude e mulheres, entre outras. Disponível em: <<https://proext.ufam.edu.br/dpa/sobre-aco-es-afirmativas.html>> Acesso em: 03 abr. 2021.

- regras para os trâmites dos processos de aprovação e liberação da nova estrutura urbana (projeto urbano e planos setoriais complementares) e da regulamentação (leis, decretos, etc.) necessários à futura execução das intervenções territoriais pretendidas;
- regras para o registro imobiliário (para os Cartórios de Registro Imobiliário) dos novos lotes a serem adjudicados aos proprietários afetados, bem como aos novos proprietários (investidores e/ou incorporadores);
- regras que possibilitem identificar propriedades privadas (glebas, ou lotes) que possam ser enquadradas como solo urbano “não edificado”, “subutilizado” ou “não utilizado”, que serão alvos da aplicação sucessiva de 3 (três) instrumentos urbanísticos: [1] o “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios” (PEUC); [2] o “imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo” (IPTU Progressivo); e [3] a “desapropriação compulsória”. [a] no caso da aplicação dos instrumentos que utilizarão o Reparcèlement em seu escopo, sugere-se que estas regras estabeleçam a possibilidade de se promover uma permuta voluntária e/ou coercitiva; [b] caso a desapropriação seja necessária, esgotadas todas as possibilidades de negociação, sugere-se substituir a modalidade compulsória atualmente feita com “o pagamento mediante títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” previsto no inciso III, § 4º, do Art. 182º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), por uma modalidade voluntária, mediante justa indenização em pecúnia, pago em 2 (duas) parcelas, uma no aceite do valor da indenização e outra na saída e entrega do imóvel; [c] em último caso, que a desapropriação compulsória seja feita mediante indenização em pecúnia, pago em 2 (duas) parcelas, uma após decisão judicial transitada em julgado, e outra na saída e entrega do imóvel;
- regras para o estabelecimento de “áreas reserva” (públicas e/ou privadas), bem como para sua utilização, mediante futuras locação ou comercialização, como estratégia de financiamento de parte, ou de todas as despesas necessárias à realização da intervenção proposta;
- definição dos procedimentos (público, privado, público-privado) para operacionalização (proposição, divulgação, consulta, aprovação, implementação, execução, gestão, fiscalização, monitoramento, financiamento, etc.) das intervenções urbanísticas propostas, preferencialmente, definindo distintos escopos para as diferenciadas formas de urbanização (transformação territorial de desenvolvimento, expansão, adensamento, e/ou renovação);
- formas de equilibrar os encargos e os benefícios oriundos do processo de urbanização; [a] a experiência portuguesa sugere a adoção de um “Fundo Municipal” com recursos oriundos da arrecadação de “mais-valias” e outras receitas urbanísticas com os propósito de garantir: i) a

igualdade de tratamento relativo a encargos e benefícios de planos territoriais (de âmbito municipal ou intermunicipal); ii) a disponibilização de terrenos e edificações ao município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva; e iii) as necessárias compensações de particulares afetados pelos planos de intervenções territoriais; [b] a experiência colombiana sugere que os encargos correspondentes ao desenvolvimento urbano – para a realização de obras públicas correspondentes às redes de serviços públicos (água, esgoto, energia, telecomunicações, etc.); para (construção, preservação, manutenção) de parques e áreas verdes; para construção de vias (para pedestres, ciclistas e veículos); e para o fornecimento de instalações comunitárias; entre outros especificados em planos correspondentes – sejam distribuídos aos proprietários de imóveis e possam ser recuperados por meio de taxas, contribuição de melhorias, participação em *mais-valias*, imposto predial ou qualquer outro sistema que garanta a distribuição equitativa de encargos e benefícios desses investimentos; e [c] a experiência brasileira, diferentemente das portuguesa e colombiana, estabelece que a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” seja implementada nos municípios de forma facultativa, através da adoção dos “institutos tributários e financeiros” – como: i) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); ii) contribuição de melhoria; e iii) incentivos e benefícios fiscais e financeiros – previstos no art. 4º do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), que trata dos instrumentos da política urbana nacional.

– procedimentos de revisão, alteração e de conclusão das operações.

Por fim, considerando o cenário recente divulgado pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2019), atualmente, apenas 51,5% (cerca de 2.869) dos 5.570 municípios brasileiros possuem Plano Diretor ou seja, 2.701 municípios possuem como instrumento de regulamentação territorial, apenas, a Lei 6.766 (BRASIL, 1979), pois a utilização do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) são aplicáveis, somente, mediante a adoção do Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” conforme estabelecem respectivamente os artigos 40º e 10º destes dispositivos legais.

Assim sendo, para que possa ser aplicado em todas as cidades brasileiras, o Reparcelamento deve ter sua operacionalização regulamentada por meio de legislação federal, só assim, poderá ser utilizado como instrumento para enfrentar alguns desafios territoriais de caráter emergencial e escala local, que não demandem a necessidade e/ou a obrigatoriedade de estarem previstos em um Plano Diretor para serem realizadas: [1] para a implantação de vias e estradas locais; [2] para a implementação de dispositivos de proteção contra as mudanças climáticas e desastres naturais; [3] para atender áreas

afetadas por desastres naturais e antrópicos; [4] para implementação de novas infraestruturas de saneamento; [5] para a regularização de aglomerados subnormais sobre áreas de proteção ambiental; [6] para a renovação de áreas urbanas obsoletas (edificações abandonadas de antigas fábricas, portos e estações ferroviárias desativados), entre outras.

Desta forma, todos os municípios poderão ser beneficiados com sua inclusão no rol das modalidades de parcelamento do solo juntamente com os já existentes, “Desmembramento” e “Loteamento”. Lembrando que sem a previsão de inclusão do “Remembramento” (unificação de glebas e/ou lotes de distintos proprietários) na legislação federal, o Reparcelamento não tem como existir, pois trata-se de uma operação conjunta de Remembramento seguida de novo “Loteamento” com distinta configuração fundiária.

Já os instrumentos que possuem o Reparcelamento em seu escopo – Redesenvolvimento Urbano, Reordenamento Urbanístico Integrado, Reajuste de Terrenos, Parcelamento Vinculado, Concessão Urbanística, Requisição Urbanística, Requisição de Imóveis, Consórcio Imobiliário – só poderão ser operacionalizados por municípios que os incluam no rol de seus instrumentos urbanísticos em seu respectivo Plano Diretor, e mediante leis específicas municipais (locais) que os regulamentem.

### ***Das contribuições e implicações da Pesquisa***

Essa investigação visa contribuir para que o Reparcelamento seja mais bem compreendido, e possa futuramente, vir a ser empregado pelas cidades brasileiras, da forma mais eficaz possível, mitigando seus riscos e potencializando seus benefícios.

Por se tratar de um instrumento urbanístico-jurídico, que para ser utilizado, necessita de um “extenso percurso”<sup>166</sup> – que envolve Agentes de várias áreas do conhecimento e distintos campos de atuação – para que esse propósito seja alcançado, implica que seu conteúdo seja de interesse e alcance simultâneo de todos os Agentes públicos e privados do Governo, Setor Público, Setor Privado envolvidos no processo, bem como de Agentes da Academia pois, sua utilização exigirá capacitação

---

<sup>166</sup> Que demandará minimamente: ser conhecido; ser compreendido; ser apresentado como solução para operacionalizar intervenções urbanísticas (de naturezas diversas); ser aceito pelos agentes públicos e privados locais; ser previsto em Plano Diretor ou Lei de Parcelamento respaldados por suas respectivas aprovações na Câmara de Vereadores; ter sua sanção pelo Prefeito; ter legislação específica (própria) para gerir sua operação; ter intenção de utilizá-lo; definir a área de atuação urbanística de uma pretensa intervenção; desenvolver um projeto urbano que contemple a solução desejada; consultar as pessoas afetadas; permitir a contestação e a revisão da solução; estabelecer os acordos necessários entre os intervenientes e afetados; promover necessárias desapropriações; buscar recursos para execução das obras de transformação; executar as obras; entregar as obras; entre outras.

técnica específica.

### ***Das futuras investigações***

Por fim, sugere-se alguns temas para **futuras investigações**.

- i. Investigar o *Land Readjustment* em outros países, como: Índia, Israel, Austrália, Turquia, Coreia do Sul, Taiwan, Espanha, Alemanha, Indonésia, Nepal, Coreia do Norte, Canadá, Suécia, Finlândia, Malásia, Tailândia, etc.;
- ii. Investigar se outras cidades brasileiras já manifestaram, por meio de seus Planos Diretores ou por meio de suas legislações urbanísticas municipais que disciplinam localmente o Parcelamento do Solo, fazer uso do Reparcelamento ou de algum instrumento urbanístico idealizado por associação ao *Land Readjustment*;
- iii. Investigar as expectativas, o processo e os resultados da utilização do *Land Readjustment* (ou instrumento correlato) em países que possuam intervenções urbanísticas operacionalizadas por este instrumento já concluídas e consideradas como casos de sucesso;
- iv. Investigar como poderiam ser processados os cálculos que teriam potencial de garantir a desejável equidade na “justa distribuição de encargos e benefícios” oriundas das operações urbanísticas de *Reparcelamento* nas cidades brasileiras, em especial, naquelas que já fazem previsão de sua utilização em seus respectivos Planos Diretores e/ou em legislação municipal de Parcelamento do Solo.

### ***Possíveis Parceiros para futuras investigações***

Possíveis parceiros para futuras investigações são a **Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA)**, que mantém convênio com o Brasil para o desenvolvimento de “Projetos de Cooperação Técnica”<sup>167</sup>, e o **Programa para a América Latina e o Caribe** do *Lincoln Institute of Land Policy*<sup>168</sup> que apoia pesquisas e oferece cursos gratuitos (*on-line* e presenciais) nas áreas de: captura de valor; tributação de propriedade, avaliações e cadastros; projetos de requalificação urbana em grande escala;

---

<sup>167</sup> Consistem em projetos em que se combinam ferramentas (instrumentos de cooperação) como envio de peritos japoneses, convite de pessoas de países em desenvolvimento para treinamento no Japão, ou doação de equipamentos necessários, com o objetivo de alcançar um determinado objetivo num determinado período de tempo para fazer face a problemas enfrentados por países em desenvolvimento. Para saber mais sobre os Projetos de Cooperação Técnica entre a JICA e o Brasil. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/brazil02.html> Acesso em: 15 set. 2020.

<sup>168</sup> Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/pt-br> Acesso em: 15 set. 2020.

informalidade, regularização e mercado de terras; análise de mercados de terras urbanas; dimensões legais da política fundiária; e alterações climáticas. Nesta pesquisa, foi possível identificar que a JICA, atualmente, é a principal instituição na difusão do *Land Readjustment* em todo o mundo, inclusive no Brasil, onde, por meio de Cooperação Técnica já capacitou técnicos das cidades de Belo Horizonte/MG, Curitiba/PR e São Paulo/SP para operacionalizar este instrumento em seus respectivos territórios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Pedro. **A cidade Com-Fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.9, 2, 2007. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- ALMEIDA, Fernando D. M. DE. Comentários: arts. 4º. a 8º. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais – RT, 2002.
- ALMEIDA, Fernando D. M. DE. Dos instrumentos da Política Urbana. In: MADAUAR, Odete; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias (coords). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)** 2. ed. ver. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 43-44.
- ALVES, Luiz Rodolfo S.; FERNANDES, João Luis J. **Os processos de fragmentação da cidade e a territorialidade dos residentes nos condomínios fechados. Relação com o planejamento estratégico dos lugares**. GeoTextos, vol. 10, n. 2, dez. 2014. L. Alves, J. Fernandes 13-29. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewFile/11794/880>>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Direito Urbanístico aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos**. Curitiba: Juruá, 2017. 340p.
- BARREIROS, Mário Antonio. F. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano**. São Paulo. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, 1998. Disponível em: <<https://barreiros.arq.br/textos/reflexoes.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- BAYARTUVSHIN, Ganbat. Land Readjustment in Mongolia. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- BAILEY, K.D. **Alternative procedures for macrosociological theorizing**. Qual Quant 25, 37–55 (1991). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00138755> Acesso em: 21 mar. 2021.
- BELO HORIZONTE. **Lei n.º 7.165, de 27 de agosto de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1996/716/7165/lei-ordinaria-n-7165-1996-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- BELO HORIZONTE. **Lei n.º 11.181, de 08 de agosto de 2019**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-belo-horizonte-mg>>. Acesso em: 25 jun. 2019.
- BELO HORIZONTE. **Lei n.º 11.216, de 4 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos nos Capítulos II, III e IV do Título II da Lei n.º 11.181, de 8 de agosto de 2019, que aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11216/2020>>. Acesso em: 24 dez. 2020.



BERÉ, Cláudia Maria. As responsabilidades do Poder Público e do empreendedor no parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei nº 3.057/00. In: SAULE JR., Nelson [et al.]. **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Polis, 2008. p. (49-56). Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/a-perspectiva-do-direito-a-cidade-e-da-reforma-urbana-na-revisao-da-lei-de-parcelamento-do-solo/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BERNARDINO, Iana L.; LACERDA, Norma. **Centros históricos brasileiros: tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas espacialidades**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Pub. 25 abr. 2015. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4992>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BLANCO, Gabriel. Breve histórico e comentários sobre a Lei do parcelamento do solo urbano (Lei Federal nº 6.766/79). In: SAULE JR., Nelson [et al.]. **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Polis, 2008. p. (32-41). Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/a-perspectiva-do-direito-a-cidade-e-da-reforma-urbana-na-revisao-da-lei-de-parcelamento-do-solo/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BOGOTÁ. **Decreto n.º 448, de 15 de octubre de 2014**. Por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=59717>>. Acesso em: 15 de dez. 2020.

BOGOTÁ, Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia en. Debates Gobierno Urbano, n. 11, 2016. **Los Nuevos Retos de las Áreas Urbanas: El Caso Colombiano**. Disponível em: <<https://www.institutodeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobierno-urbano/publicaciones-de-debates-urbanos/1409-debates-de-gobierno-urbano-11/file>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BOGOTÁ. **Plan Parcial de Renovación Urbana - Estación Central**. Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, Documento Técnico de Soporte. Bogotá, 2019. Disponível em: <<http://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/planes-parciales-de-renovacion-urbana/planes/plan-parcial-de-renovacion-urbana-estacion-central>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BOGOTÁ. **Proyecto de Acuerdo POT (2019)**. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Bogotá, 2019. Disponível em: <<http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/5-PROYECTO-DE-ACUERDO/PROYECTO%20DE%20ACUERDO.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BORSODORF, Axel. **Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana**. EURE (Santiago), Santiago, v. 29, n. 86, p. 37-49, 2003. Disponível em: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612003008600002&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008600002&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 29 set. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal (1824)**. Diário Oficial da União. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2020

BRASIL. **Constituição Federal (1934)**. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2020

BRASIL. **Constituição Federal (1937)**. Diário Oficial da União. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2020

BRASIL. **Constituição Federal (1946)**. Diário Oficial da União. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2020

BRASIL. **Constituição Federal (1967-1969)**. Diário Oficial da União. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2020

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Diário Oficial da União. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 20. jun. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 3.079, de 15 de setembro de 1938**. Regulamenta o Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D3079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D3079.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 3.151, de 9 de dezembro de 1882**. Concede favores a Americo de Castro e às empresas que se organizarem com o fim de construir edifícios para habitação de operários e classes pobres, na cidade do Rio de Janeiro e seus arrabaldes. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3151-9-dezembro-1882-544803-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 745, de 7 de agosto de 1969**. Dispõe sobre os contratos a que se refere o art. 22 do Decreto-Lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0745.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0745.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 1.608, de 18 de setembro de 1939**. Código de Processo Civil. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1608.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.857, de 9 de novembro de 1939**. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D4857.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D4857.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 10, de 9 de novembro de 1964**. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc10-64.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2010%2C%20DE,Federal%2C%20nos%20%C3%AAsmos%20do%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc10-64.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2010%2C%20DE,Federal%2C%20nos%20%C3%AAsmos%20do%20art.)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 71, de 29 de novembro de 2012**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 581, de 4 de setembro de 1850**. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm)> Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)> Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 649, de 11 de março de 1949.** Autoriza o Poder Executivo a dar nova redação ao artigo 22, do Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre as escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis loteados. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1930-1949/L0649.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0649.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4132.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4504.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras Providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981.** Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6902.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6902.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.668, de 25 de junho de 1993.** Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/8668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/8668.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9636compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636compilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

**BRASIL. Lei n.º 10.932, de 03 de agosto de 2004.** Altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.932.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 11.124, de 16 de Junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445compilado.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art27](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm#art27)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

**BRASIL. Lei n.º 13.146, de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm#art112](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm#art112)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

**BRASIL. Lei n.º 13.786, de 27 de dezembro de 2018.** Altera as Leis n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para disciplinar a resolução do contrato por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13786.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13786.htm#art3)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n.º 13.913, de 25 de novembro de 2019.** Altera a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13913.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13913.htm#art2)>. Acesso em: 15 jan. 2020.

**BRASIL. Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

**BRASIL. Projeto de Lei n.º 57, de 2017.** Altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade), para dispor sobre as Operações Urbanas Consorciadas. Senado Federal. Casa Civil. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128333>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

**BRASIL. Projeto de Lei n.º 65, de 2014.** Altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade), para dispor sobre o consórcio imobiliário como forma de viabilização de planos urbanísticos e instituir a requisição de imóveis para regularização, prevenção e recuperação de áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastres. Senado Federal. Casa Civil. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116327>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

**BRASIL. Projeto de Lei n.º 261, de 2018.** Dispõe sobre a exploração indireta, pela União, do transporte ferroviário em infraestruturas de propriedade privada; autoriza a autorregulação ferroviária; disciplina o trânsito e o transporte ferroviário; altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 9.503, de 23 de setembro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 12.379, de 6 de janeiro de 2011; e dá outras providências. Senado Federal. Casa Civil. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133432>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

**BRASIL. Projeto de Lei n.º 504, de 2013.** Altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, para dispor sobre a desapropriação para reparcelamento do solo. Senado Federal. Casa Civil. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115595>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

**BRASIL. Projeto de Lei n.º 755, de 1983.** Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e das outras providências. Câmara dos Deputados. Casa Civil. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>>. Acesso em: 15 set. 2020.

**BRASIL. Projeto de Lei n.º 3.057/00.** Inclui § 2º no art. 41 da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1º o atual parágrafo único. Câmara dos Deputados. Casa Civil. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19039>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 5.134, de 2019.** Altera a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, e a Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para disciplinar a concessão de obra pública. Senado Federal. Casa Civil. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138865>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 5.894, de 2001.** Regula os Loteamento Fechados. Congresso Nacional. Casa Civil. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=43180>>. Acesso em: 15 de set. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 6.905, de 2017.** Altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que "dispõe sobre desapropriações por utilidade pública", para dispor sobre a desapropriação para parcelamento do solo. Câmara dos Deputados. Casa Civil. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123665>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 7.943, de 2014.** Altera a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade), para dispor sobre os ônus urbanísticos aplicáveis ao parcelamento do solo e sobre o parcelamento compulsório do solo urbano. Congresso Nacional. Casa Civil. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=622139>>. Acesso em 15 de dezembro de 2020.

BRINK, Adri. V.D. From Land Consolidation to Land Readjustment in the Netherlands. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de P. D.; FRANÇA, Bruno C.; BARBOSA, Tiago P. **Território, exclusão e políticas de inclusão socioespacial: uma análise a partir da experiência de Belo Horizonte**. SER Social, v. 12, n. 27, p. 145-164, 1 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/89>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

CARVALHO, Felipe Q. M.. Os limites da ingerência do condomínio e das associações nos lotes de propriedade exclusiva em loteamentos fechados. **Revista Âmbito Jurídico**. 1º abr. 2011. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/os-limites-da-ingerencia-do-condominio-e-das-associacoes-nos-lotes-de-propriedade-exclusiva-em-loteamentos-fechados/>>. Acesso em: 15 set. 2020.

CARVALHO, Jorge. **Um caminho para a melhoria da prática urbanística**. Ordenar a Cidade (2018). Disponível em: <[http://www.ordenaracidade.pt/site/assets/files/2872/um\\_caminho\\_para\\_a\\_melhoria\\_da\\_pratica\\_urbanistica.pdf](http://www.ordenaracidade.pt/site/assets/files/2872/um_caminho_para_a_melhoria_da_pratica_urbanistica.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

CARVALHO PINTO, Victor. **A Cidade e a Lei: o papel do Direito Urbanístico na Recuperação da Urbanidade Perdida**. Arqfuturo. Disponível em: <<https://arqfuturo.com.br/post/a-cidade-e-a-lei-o-papel-do-direito-urbanistico-na-recuperacao-da-urbanidade-perdida>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CARVALHO PINTO, Victor. **Como promover a renovação das cidades?** Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/08/12/como-promover-a-renovacao-das-cidades/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CARVALHO PINTO, Victor. **Do Estatuto da Cidade ao Código de Urbanismo**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-7-do-estatuto-da-cidade-ao-codigo-de-urbanismo/view>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CARVALHO PINTO, Victor. **O Reparcelamento do Solo: Um modelo consorciado de renovação urbana**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Senado Federal. Maio/2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td130>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

CARVALHO PINTO, Victor. **Regularização fundiária por consórcio imobiliário: Análise das modificações no regime jurídico do consórcio imobiliário**. JOTA. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regularizacao-fundiaria-por-consorcio-imobiliario-29092017>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CASCAIS. **Aviso n.º 13.041, de 18 de junho de 2019**. Declaração da alteração por adaptação ao Plano Director Municipal de Cascais para se compatibilizar com o Programa da Orla Costeira de Alcobaça-Cabo Espichel (POC-ACE). Cascais: Diário da República Eletrónico, 2019. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/124006864/details/normal?q=aviso+13041%2F2019>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

CASCAIS. **Unidade de Execução Entrada Nascente de Cascais**. Operação de Reparcelamento. Cascais, 2017a. Disponível em: <<https://www.cascais.pt/anexo/unidade-de-execucao-entrada-nascente-de-cascais-ueenc-documentacao-tecnica>>. Acesso em: 20. jun. 2019.

CASCAIS. **Unidade de Execução Quarteirão da Praça de Touros**. Operação de Reparcelamento. Cascais, 2017b. Disponível em: <<https://www.cascais.pt/anexo/unidade-de-execucao-quarteirao-da-praca-de-touros-documentacao-tecnica>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CIP. **Fazer Acontecer a Regeneração Urbana**. Estudo Regeneração Urbana | Propostas (2011) Disponível em: <<http://www.pofc.qren.pt/media/noticias/entity/cip-avanca-com-o-projeto-%E2%80%9Cfazer-acontecer-a-regeneracao-urbana%E2%80%9D>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

COLOMBIA. **Constitución (1991)**. Constitución Política de Colombia. Diario Oficial. Disponível em: <[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

COLOMBIA. **Decreto n.º 1507, del 4 de agosto de 1998**. Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a planes parciales y a unidades de actuación urbanística contenidas en la Ley 388 de 1997. Diario Oficial. Disponível em: <[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=1258](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=1258)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

COLOMBIA. **Decreto n.º 2.181, del 29 de junio de 2006**. Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. Diario Oficial. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20809>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

COLOMBIA. **Decreto n.º 4.300, del 7 de noviembre de 2007**. Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 1º, 5º, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=27410>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

COLOMBIA. **Ley n.º 388, del 18 de julio de 1997**. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Disponível em:

<[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=339](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=339)>. Acesso em: 20 jun. 2019

COLOMBIA. **Ley n.º 9, de 11 de enero de 1989**. Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Disponível em: <[https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/ley\\_9\\_de\\_1989.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/ley_9_de_1989.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano**. Rio de Janeiro. Forense, 1981.

CURITIBA. **Decreto n.º 1.051, de 5 de outubro de 2018**. Dispõe sobre a aprovação de Projetos de Regularização de Lote em Planta de Loteamento, Cadastramento, Unificação e/ou Subdivisão de lotes ou glebas no Município de Curitiba, e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico. Disponível em:

<<https://mid.curitiba.pr.gov.br/2019/00268633.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

CURITIBA. **Lei n.º 14.771 de 17 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do Desenvolvimento Integrado do Município. Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-curitiba-pr>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos de Política Urbana. In. DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.) **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 78-79. Disponível em:

<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894621/mod\\_resource/content/0/04%20DALLARI.%20Instrumentos%20de%20politica%20urbana.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894621/mod_resource/content/0/04%20DALLARI.%20Instrumentos%20de%20politica%20urbana.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2020.

DANE. **Sistema Estatístico Nacional da Colômbia**. Disponível em: <<https://www.dane.gov.co/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

DAZA HOYOS, Ricardo Andrés. **Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores**. JAVERIANA, Revistas. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 2019. Disponível em: <[https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/CVU/12-23%20\(2019-I\)/151558490005/](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/CVU/12-23%20(2019-I)/151558490005/)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

DE MATTOS, Carlos Antonio. **Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional**. Sede de la CEPAL en Santiago (Estudios e Investigaciones) 33147, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1984. 40p. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33147>>. Acesso em: 10 set. 2020.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Norma K. Denzin, Yvonna S. Lincoln; tradução Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2006. 432 p.

EBERHARD, María Cristina R. Land Readjustment Within the Context of Partial Plans in Colombia. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.



EBERHARD, María Cristina R.; HERRERA, Beatriz Elena Rave. **Reajuste de Tierras em Medellín – Colombia**. Seminário Internacional Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana. 21 nov. 2013. Apresentação de Power Point. Disponível em:

<[http://www.fau.usp.br/arquivos/disciplinas/au/aup0278/2014/2014.1%20Bibliografia%20Complementar/Aula%2005\\_Texto%2001.pdf](http://www.fau.usp.br/arquivos/disciplinas/au/aup0278/2014/2014.1%20Bibliografia%20Complementar/Aula%2005_Texto%2001.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

ENVIGADO. **Acuerdo n.º 10, del 12 de abril de 2011**. Plan de Ordenamiento Territorial de Envigado. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Envigado. Envigado, 2011. Disponível em: <<https://www.suenosytierras.com/biblioteca/Envigado-P.O.T-ACUERDO-010-2011.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

ENVIGADO. **Plan Parcial - La Mina**. Departamento Administrativo de Planeación. Documento Técnico de Soporte. Envigado, 2014. Disponível em: <[https://www.envigado.gov.co/planeacion/SiteAssets/004\\_SECCIONES/DOCUMENTOS/2016/11/PP%20LA%20MINA\\_DTS.pdf](https://www.envigado.gov.co/planeacion/SiteAssets/004_SECCIONES/DOCUMENTOS/2016/11/PP%20LA%20MINA_DTS.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. **Panorama histórico do Registro de Imóveis no Brasil**. Revista de Direito Imobiliário. Edição n. 43. Revista dos Tribunais, 1998. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=270>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

FAÇANHA, Ludiana Carla Braga. **A Política Urbana à luz da Constituição Brasileira de 1988**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2334>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FALCÃO, Horácio. **Os 7 mitos de uma negociação ganha-ganha**. Endeavor. 05 de out. 2015. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/os-7-mitos-de-uma-negociacao-ganha-ganha>>. Acesso em: 29 dez. 2020.

FALLER, Lorival. **Caracterização da Função Social da Propriedade urbana**. Portal E-GOV. SC, 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/caracteriza%C3%A7%C3%A3o-da-fun%C3%A7%C3%A3o-social-da-propriedade-urbana>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FEISNTEIN, Suzan S. **New Directions in Planning Theory**. Urban Affairs Review, 1º mai. 2000. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/252752603\\_New\\_Directions\\_in\\_Planning\\_Theory](https://www.researchgate.net/publication/252752603_New_Directions_in_Planning_Theory)> Acesso em: 21 mar. 2021.

FERRÃO, João. **Novas Agendas Urbanas: Que desafios para o Ordenamento do Território?** In: Congresso Ibérico de Direito Urbanístico. Lisboa. 16 mai. 2018. Apresentação de Power Point. Disponível em: <[https://www.icjp.pt/sites/default/files/cidp/projectos/docs/agendas\\_urbanas\\_e\\_ot\\_16\\_marco\\_2018.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/cidp/projectos/docs/agendas_urbanas_e_ot_16_marco_2018.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FERRÃO, João. **Visão Humanista da Cidade**. Grupo MEDIA do Departamento da Comunicação e da Cultura do Patriarcado de Lisboa. Lisboa, 2004. Debate. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/95404509/JoaoFerra-Visao-Humanista-da-Cidade>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

FARIA, Roberta F. De. **O direito à propriedade privada e o direito de construir: o falso embate entre a constituição e as políticas de ordenamento do território**. Direito urbanístico, cidade e alteridade. Cláudia Sofia Melo Figueiras (coord). VII Encontro Internacional do CONPEDI / UMinho. 2017, Braga, Portugal. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/pi88duoz/s7f1tb6p/Z16K1IGt93faj66E.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2020.

FONSECA, João J. S. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FORUM DAS CIDADES. **Reparcelamento**. Disponível em <<http://www.forumdascidades.pt/content/reparcelamento>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

FRANCO, Fernando. **Dissolução de Condomínio: Um imóvel é um bem indivisível. Qual a solução de sua destinação quando existem muitos herdeiros e há discordância da venda?** Portal Jusbrasil, 2017. Disponível em: <<https://fernandofranco2013.jusbrasil.com.br/artigos/483591472/dissolucao-de-condominio>>. Acesso em: 15. Set. 2020.

GARCÍA- BELLIDO, Javier. 2002. **La re-parcelación española equidistributiva y su relativa singularidad comparativa.** (21-22 de marzo), Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/001004862b3a8117c8d42>>. Acesso em: 25 set. 2019.

GARCÍAS, Carlos M.; BERNARDI, Jorge Luiz. **As funções sociais da cidade.** Revista do Programa do Mestrado em Direito do UniBrasil, Direitos Fundamentais e Democracia. ISSN 1982-0496. Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/48/47>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo : Atlas, 2008

GOMES, Carla Amado. **Reflexões (a quente) sobre o princípio da Função Social da Propriedade.** e-Pública, Lisboa, v. 4, n. 3, p. 03-24, dez. 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2183-184X2017000300002](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2017000300002)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

GONZÁLEZ, Glória H; ACOSTA, Claudia M.; QUINTERO, Juana M. H. **Manual de Derecho Urbano.** Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2019. Disponível em: <<https://www.perlego.com/book/1869650/manual-de-derecho-urbano-pdf>>. Acesso em> 25 mar. 2020.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A Questão Metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/11660899-A-questao-metropolitana-no-brasil.html>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

GRAZIA, Grazia de. (org.) **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana.** Fase, Rio de Janeiro, 1990. Disponível em: <file:///C:/Users/dfasdfawf/Downloads/GRAZIA\_Graciade\_Reforma%20urbana.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

GUZMÁN, Ana Maria O. **Dimensión ambiental y problemáticas urbanas en Colombia (1960-2010).** JAVERIANA, Revistas. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 2011. Disponível em: <<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5572>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes.** Do direito à cidade à revolução urbana. trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. trad. Adail Ubirajara Sobral. Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. **O Direito à cidade.** trad. Jair Pinheiro. New Left Review, n.º 53, 2008. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>> Acesso em: 02 abr. 2021.

HONG, Yu-Hung; BRAIN, Isabel. **El reajuste de suelo para el desarrollo urbano y la reconstrucción después de una catástrofe.** Land Lines, 2–11. (2012). Disponível em: <[https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/2009\\_1332\\_El%20reajuste%20de%20suelo.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/2009_1332_El%20reajuste%20de%20suelo.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2019.

HONG, Yu-Hung; NEEDHAM, Barrie. **Analyzing Land Readjustment: Economics, Law, and Collective Action.** Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA (2007) Disponível em: <<https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/analyzing-land-readjustment-full.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2018.

IBGE. **Países**. Disponível em: <<https://pais.es.ibge.gov.br/#/dados/colombia>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

IPEA. **Instrumentos urbanísticos à luz dos Planos Diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: <[http://www.IPEA.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21841](http://www.IPEA.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21841)>. Acesso em: 15. Jun. 2019.

IPPUC. **Ippuc projeta modelo inédito de ocupação para bairro de Curitiba**. 14 de dezembro de 2015. Banda B. Disponível em: <<https://www.bandab.com.br/geral/ippuc-projeta-modelo-inedito-de-ocupacao-para-bairro-de-curitiba-2/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da Função Social da Propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2020

JERPHANION, Marie; FELDER, Laureline. **O financiamento da cidade latino-americana: Instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável**. (trad.) Patrick Guillaume, Pascal Rubio. Série Savoirs. nº 16. 2014. Disponível em: <[http://www.IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_financiamento\\_cidades.pdf](http://www.IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_financiamento_cidades.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões Urbanísticas e outorgas onerosas**. In: WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coord.) Estudos em homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 523-539

KHAMAI, Rassem. **The Issue of Land Reparcelization as Part of Land Readjustment in Israel**. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html). Acesso em: 15 abr. 2019.

LEHMANN, Otto Cyrillo. **Discurso de justificação do Projeto de Lei nº 18, proferido no Senado Federal. Brasília, 1977**. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=8D2059E12F54B2D7561F083854039C1C.proposicoesWebExterno1?codteor=1179921&filename=Dossie+-PL+1687/1979](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8D2059E12F54B2D7561F083854039C1C.proposicoesWebExterno1?codteor=1179921&filename=Dossie+-PL+1687/1979)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

LEVIN, Alexandre. **Concessão urbanística**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/111/edicao-1/concessao-urbanistica->>. Acesso em: 10 out. 2019.

LEVY, John M. **Contemporary Urban Planning**. Routledge. 10º Ed. 2013.

LIBÓRIO, Daniela C., SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de Política Urbana**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

LIN, Tzu-Chin; DING, Hsiu-Yin. Urban Land Readjustment in Taiwan. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

LINHARES. **Lei Complementar n.º 11, de 17 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Linhares, e dá outras providências. Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-linhares-es>>. Acesso em: 07 set. 2020.

LINHARES. **Lei n.º 2.623, de 04 de julho de 2006**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo no Município de Linhares, e dá outras providências. Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/es/l/linhares/lei-ordinaria/2006/262/2623/lei-ordinaria-n-2623-2006-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-no-municipio-de-linhares-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 07 set. 2020.

LINKE, Hans J. **The Land Readjustment System in Germany**. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A Propriedade com Relação Jurídica Complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.123.

MACIEL, Renata; CAMERA, Sinara. **A efetivação das funções sociais da cidade por intermédio da cidadania para a gestão democrática nas cidades**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 376-412, fev. 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/38490>>. Acesso em: 02 jan. 2021

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência**. São Paulo. USP, 1995. Disponível em: <[http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_metrperif.pdf](http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados**. In: Revista AU - Arquitetura e Urbanismo, nº 156. São Paulo: PINI, março de 2007, pp. 64-65. Disponível em: <<http://au17.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-1.aspx>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

MARTINS, Mauê A. R. **Perspectivas para a política fundiária no estado democrático de direito brasileiro**. Revista de Direito Agrário e Agroambiental. Minas Gerais | v. 1 | n. 2 | p. 181 -200 | 19 set. 2015. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/325>> Acesso em: 21 mar. 2021.

MASSIRIS, Ángel C.. Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en américa latina. (p 1211-1240) in: FARINÓS DASÍ, Joaquim (coord.), PEIRÓ, Enrique. (ed. lit.). **Territorio y estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI**. Madri. Tirant Humanidades, 2018. 1286 p. Disponível em: <<http://download1518.mediafire.com/6hl2z8gp4mvg/762iq8v1a56aysj/Capitulo+Massiris+Libro+Ximos+%28ajustado%29.pdf>>. Acesso em 15. Mar. 2020.

MASSIRIS, Ángel. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. In: MASSIRIS, Ángel M; RICO, Miguel Antonio E.; CASTAÑEDA, Teresa R.; AVELLENEDA, Patricia R.; URTUNDUAGA, Tadeo S.. **Procesos de ordenamiento en America Latina y Colombia**. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. 2012. Disponível em: <<http://www.eafit.edu.co/innovacion/diplomado-oat/sesion3/ProcesosOrdenamientoAmericaLatinaColombia.pdf>>. Acesso em 15. Mar. 2020.

MEDELLÍN. **Acuerdo n.º 48, del 17 de diciembre de 2014.** Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Medellín, 2014. Disponível em:

<[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MEDELLÍN. **Plan Parcial Gran Manzana Simesa.** Departamento Administrativo de Planeación. Documento Técnico de Soporte, 2006. Disponível em:

<<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/DOCUMENTO%20TECNICO%20PLAN%20PARCIAL%20GRAN%20MANZANA%20SIMESA.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MENDES, Luís. **Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal:** uma análise crítica à luz da tese rent gap de Neil Smith. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n32/2236-9996-cm-16-32-0487.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2019

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resolução n.º 34, de 01 de julho de 2005.** Resolve emitir as orientações e recomendações que seguem quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor. Brasília, 2005. Disponível em:

<[https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005\\_alterada.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

MONTEIRO, Lívia; COSTA, Tiago E. G. Da; SILVA, Tiago M. De C.; CASTRO, Leonardo A. Land Readjustment and its Planning Perspectives for Belo Horizonte, Brazil. SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach.** 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute, 2018 (p. 111-115). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo.** Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999 Disponível em: <[http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise\\_de\\_conteudo\\_moraes.html](http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html)>. Acesso em: 20 mai. 2020.

MORETTI, Ricardo de Sousa. **Normas Urbanísticas para Habitação de Interesse Social: Recomendações para elaboração.** São Paulo. IPT/FINEP, 1997. Disponível em:

<[https://issuu.com/gabrielprimeiro/docs/normas\\_urban\\_sticas\\_para\\_habita\\_\\_](https://issuu.com/gabrielprimeiro/docs/normas_urban_sticas_para_habita__)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

NEVES, Maria Carolina Scheidgger. **Desapropriação para fins de reforma urbana e o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 284, 17 abr. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5084>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

NOGUEIRA, Kaio M. S.; KLINK, Jeroen. **Limitações para a implementação da agenda da reforma urbana a partir de experiências práticas de utilização dos instrumentos urbanísticos.** Anais. 4º Fórum Habitar. Belo Horizonte. 8 a 10 nov. 2017. Disponível em:

<<https://even3.blob.core.windows.net/anais/72922.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Loteamentos, Reparcelamentos e Destaques.** 2016. Disponível em:

<<http://www.ordenaracidade.pt/trabalhos/loteamentos-reparcelamentos-e-destaques/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

ONU. **Agenda 2030:** Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS 11, 13 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ONU. **Declaração de Kuala Lumpur.** WUF9/CIDADES 2030, 27 de fevereiro de 2018. Disponível em:

<<http://www.capacidades.gov.br/noticia/312/declaracao-do-9%C2%BA-forum-urbano-mundial>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ONU. **Declaração de Quito**. Nova Agenda Urbana, 21 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ONU. **Relatório Cidades do Mundo**. HABITAT. 25 de maio de 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/atual-modelo-de-urbanizacao-e-insustentavel-onu-habitat-relatorio/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ONU. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. 22 de maio de 2014. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014\\_pt\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ONU. **Relatório Estado das cidades da América Latina e Caribe 2012** - Rumo a uma nova transição urbana. HABITAT. Agosto de 2012. Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/estudos/46/estado-das-cidades-da-america-latina-e-caribe-2012--rumo-a-uma-nova-transicao-urbana.html>>. Acesso em 31 de outubro de 2020.

ÖSTERBERG, Tommy. The Failure of Land Readjustment in Sweden. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PAIVA, João Pedro L. **Regularização fundiária: reflexos sobre as inovações legislativas**. In: Encontro Nacional dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, XLIV, 2017, Curitiba: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, 2017. Disponível em: <<http://irib.org.br/files/palestra/xliv-tema-06-joao1.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

PAIVA NETTO, José De. **Pensamento**. Disponível em: <<https://www.paivanetto.com/pt/pensamento/quando-o-territorio-nao-e-defendido-pelos-bons-os-maus-fazem-justa-vitoria-da-injustica>>. Acesso em: 10 ago. 2020

PELUSO, Marília Luíza. **Brasília: do mito ao plano, da cidade sonhada à cidade administrativa**. In: Espaço & Geografia: Brasília, v. 6, n. 2, p.1-29, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.lsie.unb.br/espacoegografia/index.php/espacoegografia/article/view/26>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

PEREIRA, Luís P. **A Função Social da Propriedade Urbana**. Porto Alegre. Síntese, 2003. 269 p.

PETER, Jacob Manohar A.; DAVE, Harpal. Land Readjustment in India. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PINILLA, Juan Felipe. Land Management for Urban Renewal in South Korea. Some lessons for the Colombian case. In. Visiting Scholar Program. **Urban Renew and Land Management: Experiences from South Korea and Latin America**. edit. Andres G. Blanco B; Miseon Park; Soyoung Lee; Hyuna Lee; Federica Volpe. KRIHS/IDB, 2015. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1O7BC288f4MFIIdqFJrI-GhKpmZCAyRMH0/view?usp=sharing>>. Acesso em 10 de dezembro de 2020.

PIRES, Elson L. S. (2011). **A nova política nacional de desenvolvimento territorial em questão**. Revista Desafios do Desenvolvimento, IPEA, Ed. 64, 10 fev. 2011. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2355:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2355:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 20 dez. 2020.

PÓLIS, Instituto. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Autor(es): Renato Cymbalista, Paula Freire Santoro. Organizador(es): Nelson Saule Júnior (Coord.), Raquel Rolnik (Coord.). 2001. 210 p. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

PORTUGAL. **Constituição (1976)**. Constituição da República Portuguesa. VII Revisão Constitucional (2005). Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 7, de 8 de janeiro de 1999**. Cria o regime de concessão de apoio financeiro especial para realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação em habitação própria permanente de indivíduos e agregados familiares economicamente carenciados. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/489992/details/maximized>>. Acesso em: 23 set. 2019.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 11, de 29 de maio de 2009**. Estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional. Diário da República Eletrônico. Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/decregul/11/2009/05/29/p/dre/pt/html>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 39, de 9 de fevereiro de 2001**. Altera o Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro, que aprovou o programa SOLARH - Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/319951/details/normal?l=1>>. Acesso em: 23 set. 2019.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 80, de 22 de setembro de 2015**. Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. Diário da República Eletrônico. Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/80/2015/05/14/p/dre/pt/html>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 329-C, de 22 de dezembro de 2000**. Altera o Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIFA), constante dos Decretos-Leis n.ºs 197/92, de 22 de Setembro, e 104/96, de 31 de Julho – Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/516974/details/maximized>>. Acesso em: 23 set. 2019

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 380, de 22 de setembro de 1999**. Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. Diário da República Eletrônico. Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/380/1999/09/22/p/dre/pt/html>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 794, de 5 de novembro de 1976**. Aprova a política de solos. Diário da República Eletrônico. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/409292/details/maximized>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

PORTUGAL. **Lei n.º 31, de 30 de maio de 2014**. Estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Diário da República Eletrônico. Disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/lei/31/2014/05/30/p/dre/pt/html>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

RANDOLPH, Rainer. **Do Planejamento Colaborativo ao Planejamento “Subversivo”**: Reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. Artigo publicado no IX Colóquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre, 28 de maio a 1 de junho de 2007. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/9porto/rainer.htm>> Acesso em: 21 mar. 2021.

RODRIGUES, Lessandro L. **Estatuto da Cidade: quinze anos se passaram, mas o Brasil urbano continua desigual e excludente**. Lessandro Lessa Rodrigues. 15 abr. 2016. ArchDaily Brasil. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/785520/estatuto-da-cidade-quinze-anos-se-passaram-mas-o-brasil-urbano-continua-desigual-e-excludente-lessandro-lessa-rodrigues>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ROLNIK, Raquel. As tipologias e os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei nº 3.057/00. In: SAULE JR., Nelson [et al.]. **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Polis, 2008. p. (42-48). Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/a-perspectiva-do-direito-a-cidade-e-da-reforma-urbana-na-revisao-da-lei-de-parcelamento-do-solo/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?**. Novos estud. CEBRAP, São Paulo, n. 89, p. 89-109, Mar. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 Jan. 2019.

ROLNIK, Raquel. **Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo**. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. P. 87-104. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2019.

ROLNIK, Raquel. **Urbanismo aos Pedacos**. Folha de São Paulo, 21 abr. 2014. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/04/22/urbanismo-aos-pedacos/>>. Acesso em 04 jan. 2019.

RUIZ RODRIGO, Cándido; PALACIO LIS, Irene (1999). **Higienismo, Educación Ambiental y Previsión Escolar: Antecedentes**. [S.l.]: Publ. Universitat de Valencia. p. 275. Disponível em: <<https://revistas.usal.es/index.php/0212-0267/article/view/10904>>. Acesso em 17 set. 2019.

SALEME, Edson Ricardo. **Parâmetros sobre a função social da cidade**. In: Anais do XIV Congresso Nacional do Conpedi. 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/141.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

SALGUEIRO, Teresa Barata. **Cidade Pós-Moderna: Espaço Fragmentado** In: Revista Território, ano III, nº 4, jan./jul. 1998. p. 39-53. Disponível em: <[http://www.laget.eco.br/pdf/04\\_4\\_salgueiro.pdf](http://www.laget.eco.br/pdf/04_4_salgueiro.pdf)>. Acesso em: 25 mai. 2019.

SANTA CATARINA. Ministério Público. **Guia do parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos**. SOUTO, Luís Eduardo Couto de Oliveira (coord.). Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. Florianópolis: MPSC, 2010. Disponível em: <[https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/cao/cme/guia\\_parcelamento\\_web.pdf](https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/cao/cme/guia_parcelamento_web.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2020.

SANTIAGO DE CALI. Acuerdo n.º 373, del 01 de diciembre de 2014. **Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali**. Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali, 2014. Disponível em: <<http://saul.cali.gov.co/pimu/pot/otros/Acuerdo%200373%20de%202014.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SANTIAGO DE CALI. **Plan Parcial de Renovación Urbana El Royo y El Piloto**. Departamento Administrativo de Planeación. Documento Técnico de Soporte. Santiago de Cali, 2007. Disponível em: <[http://idesc.cali.gov.co/download/planes\\_parciales/planos\\_hoyo\\_piloto.pdf](http://idesc.cali.gov.co/download/planes_parciales/planos_hoyo_piloto.pdf)>. Acesso em: 08 nov 2020.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo. Nobel, 1991.

SANTOS, Suzycleide A. **A Função Social da Propriedade urbana: princípio e efetividade a luz da Constituição Federal de 1988**. JurisWay, 2010. Disponível em: <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=4348](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4348)>. Acesso em 13 out. 2019.



SÃO BORJA. **Lei Complementar n.º 7, de 30 de junho de 1997.** Dispõe sobre o Parcelamento do solo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-borja/lei-complementar/1997/0/7/lei-complementar-n-7-1997-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-urbano-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 07 set. 2020.

SÃO BORJA. **Lei Complementar n.º 8, de 01 de agosto de 1997.** Institui o Plano Diretor do Município de São Borja e dá outras providências. Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-borja-rs>>. Acesso em: 07 set. 2020.

SÃO PAULO. Município. **Decreto n.º 59.885, de 4 de novembro de 2020.** Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - EZEIS, nos termos das Leis n.º 16.050, de 31 de julho de 2014, n.º 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e n.º 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE). Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59885-de-4-de-novembro-de-2020/detalhe>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

SÃO PAULO. Município. **Lei n.º 14.917, de 7 de maio de 2009.** Dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo. Diário Oficial da Cidade de 08/05/2009. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14917-de-7-de-maio-de-2009/detalhe>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SÃO PAULO. Município. **Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e revoga a lei no 13.430/2002. Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-paulo-sp#>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SARTORI, Isabela. **Função Social da Propriedade urbana.** Jusbrasil. Artigos. 2016. Disponível em: <<https://isabelasartori.jusbrasil.com.br/artigos/328087489/funcao-social-da-propriedade-urbana>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

SAULE JR., Nelson. O direito à cidade e a revisão da lei de parcelamento do solo urbano. In: SAULE JR., Nelson [et al.]. **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo.** São Paulo: Instituto Polis, 2008. p. (07-29). Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/a-perspectiva-do-direito-a-cidade-e-da-reforma-urbana-na-revisao-da-lei-de-parcelamento-do-solo/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

SERRA, Geraldo G.. **Urbanização e centralismo autoritário.** São Paulo. Nobel, 1991.

SILVA, José Afonso Da. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 20. Disponível em: <<https://www.scribd.com/doc/211539340/Direito-Urbanistico-Brasileiro-Jose-Afonso-da-Silva-2010-1-pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SILVA, Leonildo José A. Da. **Segregação urbana e instrumentos de acesso à moradia no Brasil e na França.** Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, V. 04, N. 02, 2015. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, V. 04, N. 02, 2015. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1ybz7Rw8ExUXcvccp6wbl6Crq\\_M1BxNcg/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1ybz7Rw8ExUXcvccp6wbl6Crq_M1BxNcg/view?usp=sharing)>. Acesso em: 10. Nov. 2020

SIQUEIRA, Julio P. F. H. De. **Natureza do direito comparado.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3508, 7 fev. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23674>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SMOLKA, Martim O. **Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for Urban Development**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

SOUTO, Luís Eduardo C. O. **Guia do Parcelamento do Solo Urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos**. Florianópolis: Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), 2010. Disponível em: <[https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/cao/cme/guia\\_parcelamento\\_web.pdf](https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/cao/cme/guia_parcelamento_web.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2020.

SOUZA, Felipe F. Concepts on Land Readjustment. SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute, 2018 (p. 15-32). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SOUZA, Felipe F. Land Readjustment and the Law in Japan. SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute, 2018 (p. 33-38). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SOUZA, Felipe F. **Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano**. 1ª ed. São Paulo: Paulo's Comunicação, 2009. 300 p. Disponível em: <[https://issuu.com/landreadjustment/docs/metodos\\_planejamento\\_urbano](https://issuu.com/landreadjustment/docs/metodos_planejamento_urbano)>. Acesso em 12 abr. 2019.

SOUZA, Felipe F.; OCHI, Takeo. A Brief History of Land Readjustment in the World and Case Studies. SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute, 2018 (p. 81-96). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

STEPHAN, Claudia. **A Doutrina da Segurança Nacional de Contenção na Guerra Fria: fatores que contribuíram para a participação dos militares na política brasileira (1947-1969)**. Revista Eletrônica Conjuntura Global. V. 5, n. 3 (2016). Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/50544>>. Acesso em: 15 mai. 2020

SUPRIATNA, Andri. The Application of Land Consolidation in Indonesia. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

TANMANEE, Ittipong. Land Readjustment in Thailand. In: SOUZA, Felipe Francisco De; OCHI, Takeo; HOSONO, Akio (ed. org.) **Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach**. 1st edition. Tokyo: Japan, Japan International Cooperation Agency Research Institute (2018). Disponível em: <[https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/20180228_01.html)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

VIANA, Marco Aurélio S.. **Comentários à lei sobre parcelamento do solo urbano**. São Paulo. Saraiva, 1980.

TAQUARI. **Lei n.º 2.615, de 31 de maio de 2006**. Dispõe sobre o Parcelamento do solo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rio.grande.sul;taquari:municipal:lei:2006-05-31;2615>>. Acesso em: 07 set. 2020.

TAQUARI. **Lei n.º 3.832, de 17 de junho de 2015.** Dispõe sobre o Plano Diretor de desenvolvimento Urbano e Rural do Município de Taquari. Leis Municipais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-taquari-rs>>. Acesso em: 07 set. 2020.

UE. **Pacto de Amsterdam da Agenda Urbana para a União Europeia.** 30 maio 2016. Disponível em: <<https://www.forumdascidades.pt/content/pacto-de-amsterdao-agenda-urbana-para-uniao-europeia>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

VILA NOVA DE GAIA. **Aviso n.º 9.505 de 27 de junho de 2018.** Alteração ao Regulamento do Plano Diretor Municipal. Vila Nova de Gaia: Diário da República Eletrônico, 2018. Disponível em: <<https://dre.pt/home/-/dre/115692892/details/maximized>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

VILA NOVA DE GAIA. **Aviso n.º 14.327, de 30 de julho de 2009.** Publicação do Regulamento, plantas de ordenamento, plantas de condicionantes e respectivos anexos do Plano Diretor Municipal de Vila Nova de Gaia. Vila Nova de Gaia: Diário da República Eletrônico, 2009. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/1239835/details/normal?q=aviso+14327+2009>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

VILA NOVA DE GAIA. **Unidade de Execução da área Envolvente ao antigo Campo de Jogos de Valadares.** Operação de Reparcelamento. Vila Nova de Gaia, 2015. Disponível em: <<http://www.cm-gaia.pt/fotos/editor2/ue-final.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

VILA NOVA DE GAIA. **Unidade de Execução da Área Envolvente ao Campo de Jogos de Canindelo.** Operação de Reparcelamento. Vila Nova de Gaia, 2017. Disponível em: <[https://www.gaiurb.pt/noticias/2017/docs/4\\_UnidadeExecu%C3%A7ao\\_Final.pdf](https://www.gaiurb.pt/noticias/2017/docs/4_UnidadeExecu%C3%A7ao_Final.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2019.

VILLAÇA, Flávio. **Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje.** Campo Grande, jun. 2000. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo-gde.pdf>>. Acesso em: out. 2014.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169-243

Yin, Robert. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi. 2 ed. Bookman . Porto Alegre, 2001. Disponível em: <[https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/02/yin-metodologia\\_da\\_pesquisa\\_estudo\\_de\\_caso\\_yin.pdf](https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/02/yin-metodologia_da_pesquisa_estudo_de_caso_yin.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2020.

## APÊNDICES

### Apêndice 1 – Origens e difusão do *Land Readjustment*

Esta seção faz parte da pesquisa bibliográfica desta pesquisa. Foi desenvolvida com o propósito de compreender de que forma se originou o *Land Readjustment* (desde os primeiros registros de quando se utilizaram instrumentos similares em termos de propósitos e funcionamento) até a atualidade, bem como ocorreu sua difusão pelo mundo. Foi retirada do corpo principal da tese em virtude de sua natureza complementar aos objetivos desta pesquisa, mas foi mantida nos apêndices, para que interessados em se aprofundar mais no conhecimento deste instrumento, possam encurtar o caminho. No quadro a seguir (ver Quadro 47), será apresentada uma síntese do percurso histórico apresentado por Souza (2018), referente à origem e à difusão do *Land Readjustment* pelo mundo, desde seu surgimento, no ano de 1632 na Alemanha, até o início do séc. XXI.

**Quadro 47 – Origem e Difusão do *Land Readjustment***

<b>Origem do <i>Land Readjustment</i></b>		
<b>Ano</b>	<b>Local</b>	<b>Observações</b>
1632	Otto von Guericke / Magdeburg (Alemanha)	Neste período, segundo o autor, existem evidências da utilização de instrumentos urbanísticos com similaridade de propósito e funcionamento.
1666	Christopher Wren / Após o Grande Incêndio de Londres (Reino Unido)	
1842	Após o Grande Incêndio de Hamburgo (Alemanha)	
1891	Franz Adickes (1846-1915) / Frankfurt (Alemanha)	Início dos primeiros acordos voluntários com proprietários de terras com o propósito de reorganizar a estrutura fundiária das propriedades urbanas.
1902	Franz Adickes (1846-1915) / Frankfurt (Alemanha). Após aprovada a legislação urbanística denominada “ <i>Lex Adickes Frankfort-am-Main</i> ”	Início de um processo compulsório de <i>Land Readjustment</i> .
<b>Difusão do <i>Land Readjustment</i></b>		
<b>Ano</b>	<b>Local</b>	<b>Observações</b>
1915	ÍNDIA (Colônia do Reino Unido)	Período de experiência da aplicação do instrumento.
1921	PALESTINA (Colônia do Reino Unido)	
1928	AUSTRÁLIA (Colônia do Reino Unido)	
1930	TAIWAN (Colônia do Japão)	
1934	CORÉIA DO SUL (Colônia do Japão)	
Antes da Segunda Guerra Mundial (1939-1945)	HOLANDA, FRANÇA, BÉLGICA, ÁUSTRIA E FINLÂNDIA - todos afetados pela guerra	Muitos países europeus desenvolveram instrumentos para consolidar os direitos de propriedade, principalmente em terras agrícolas, onde a subdivisão da terra era irregular ou tinha propriedade duvidosa.
Após a Segunda		O instrumento tornou-se mais importante devido à demanda por alimentos e a consequente necessidade de

<b>Guerra Mundial (1945-1950)</b>		intensificar a produtividade agrícola no processo de reconstrução de diversos países.
<b>Décadas de 1950 e 1960</b>	CORÉIA DO SUL, ESPANHA, TAIWAN, ALEMANHA e ISRAEL	Atualizaram o instrumento de acordo com o contexto do pós-guerra.
	CORÉIA DO SUL (1953), após o fim da guerra civil.	O instrumento foi usado para fornecer infraestrutura básica, como estradas e áreas residenciais.
	ESPANHA	Os princípios de cooperação e compensação entre todos os proprietários preconizados pelo instrumento tornaram-se obrigatórios.
	TAIWAN (1958)	O instrumento foi aplicado como experimento e aprovado como política nacional quatro anos depois (em 1962).
	ALEMANHA	Foi um dos principais instrumentos utilizados para o desenvolvimento e aprovação de novas construções, visando projetos para amplas áreas residenciais e para a revitalização de centros urbanos.
	ISRAEL	O instrumento podia ser usado para unir ou dividir terras em projetos consorciados, com ou sem o consentimento dos proprietários.
	FRANÇA	O instrumento foi legalmente adotado em 1967, onde já havia sido testado na década de 1940 para reconstruir áreas urbanas danificadas pela Segunda Guerra Mundial.
<b>Década de 1970</b>	TAIWAN (1979) O Banco Mundial realiza a <i>The 1st International Conference on Land Consolidation</i> , conferência que muda a visibilidade do instrumento. <b>O termo “Land Readjustment” é consagrado.</b>	Os principais desafios dos países eram: – o rápido processo de migração do campo para a cidade; – as condições fragmentadas das terras agrícolas e urbanas, dificultando o desenvolvimento de infraestrutura; e – a falta de instrumentos para intervir na propriedade privada e capturar os benefícios criados pelo investimento público.
	JAPÃO (1979)	Após a conferência de TAIWAN (1979), o Banco Mundial reduziu seu interesse em promover o instrumento, pois os procedimentos pareciam ser muito complicados e complexos. O Japão passa a ganhar importância na disseminação do instrumento pós-conferência.
<b>Década de 1980</b>	AUSTRÁLIA (1984)	Os procedimentos do instrumento foram atualizados e nesta oportunidade os proprietários participaram oferecendo suas propriedades em troca de retorno financeiro, sem qualquer sistema de contribuição, nesta modalidade a conversão da escritura é realizada através da compra e venda de imóveis novos e reordenados.
	TURQUIA (1985)	O instrumento foi introduzido legalmente com procedimentos mais específicos. Nesta oportunidade, o marco legal concedeu ao governo local o direito de aplicar o zoneamento em áreas específicas sem o prévio consentimento dos proprietários.
	EUA	Iniciaram um processo para implementar o instrumento em três Estados, mas sem sucesso.

<b>Década de 1980</b>	ESPAÑA	Melhorou o sistema legal do instrumento.
	SUÉCIA E FINLÂNDIA	Estabeleceram o marco legal para a utilização do instrumento em áreas urbanas.
	ALEMANHA	Permitiu a utilização do instrumento em áreas urbanas consolidadas (construídas) sem qualquer plano vinculativo de uso da terra.
	JAPÃO	Realizou cooperação técnica de utilização do instrumento em projetos urbanos na INDONÉSIA, MALÁSIA, NEPAL, FILIPINAS, TAILÂNDIA E COLÔMBIA.
<b>A partir de 2000</b>	VIETNÃ E CHINA	O instrumento tem experimentado diferentes realidades em países onde não existe propriedade privada da terra.
	BUTÃO, BRASIL E HOLANDA	O instrumento tem experimentados diferentes realidades em países onde a propriedade privada da terra é garantida por sua Constituição.

Fonte: Autor baseado em SOUZA (2018: p. 82-96)

No quadro anterior (ver Quadro 47), podemos constatar que o *Land Readjustment*:

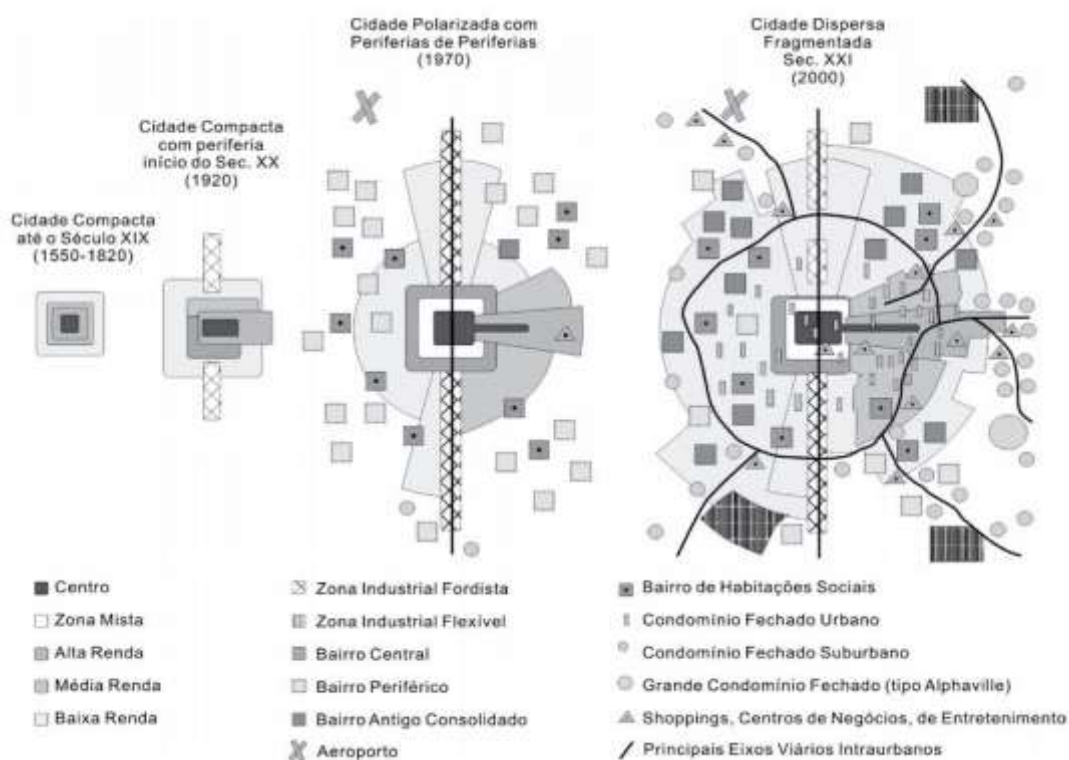
- tem uma longa tradição de uso em alguns países como a Alemanha, Índia, Palestina, Austrália, Taiwan, Coreia do Sul, Holanda, França, Bélgica, Áustria, Finlândia, Espanha e Israel;
- atende a um conjunto de diversificados propósitos: reorganizar a estrutura fundiária das propriedades urbanas; consolidar direitos de propriedade em terras agrícolas; intensificar a produtividade agrícola no processo de reconstrução de diversos países afetados por guerras; fornecer infraestrutura básica, como estradas e áreas residenciais; reconstruir áreas urbanas danificadas pela Segunda Guerra Mundial; revitalizar centros urbanos; e para operacionalização de grandes projetos urbanos;
- possui uma grande capacidade de adaptação: aos interesses e necessidades cambiantes dos momentos históricos dos países que o adotam, às características política-territoriais distintas de vários países; e às exigências de aprimoramento de seu funcionamento.

## Apêndice 2 – O Desenvolvimento Urbano na América Latina

Esta seção é parte integrante da revisão bibliográfica desta pesquisa. Sua finalidade foi procurar identificar características similares e heterogêneas do desenvolvimento territorial urbano de países da América Latina e Caribe, em comparação com o Brasil.

Em 2002, Borsdorf, Bähr e Janoschka (apud<sup>169</sup> BORSDORF, 2003) criaram um modelo de desenvolvimento estrutural (ver Figura 65), com o intuito de interpretar os fatores de transformação econômica e da globalização, que mudaram as estruturas urbanas das cidades na América Latina. O “modelo de desenvolvimento estrutural da cidade latino-americana” de BORSDORF *et al.* (2002 apud BORSDORF, 2003) apresenta quatro fases distintas: i) a **cidade compacta**; ii) a **cidade setorial**; iii) a **cidade polarizada**; e iv) a **cidade fragmentada**.

**Figura 65 – Modelo de Borsdorf, Bähr e Janoschka**



Fonte: Borsdorf (2003)

<sup>169</sup> BORSDORF, Axel. Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. EURE, Santiago, v. 29, n. 86, p. 37-49, 2003.

Borsdorf (2003) detalha essas quatro fases da seguinte forma:

- i. A **cidade compacta**, ou colonial (1820), tinha como configuração básica de formação: sua orientação para um único centro; o desenvolvimento lento, causado pelo crescimento natural; uma orientação econômica da colônia baseada na exploração dos recursos naturais; e uma sociedade estável pré-industrial, colonial.
- ii. A **cidade setorial**, ou cidade compacta com periferia, é oriunda da primeira fase da rápida urbanização (1820-1920). Após a maioria das colônias espanholas conquistarem sua independência, mudanças político-econômicas reestruturaram seus territórios. A chegada de novos imigrantes europeus (comerciantes, industriais, artesãos, fazendeiros) trouxe tendências urbanas das cidades europeias. O princípio de estruturação espacial mais típico dessa época é a estrutura linear orientada para a diferenciação setorial. Nesse período, surgem as primeiras indústrias e as linhas ferroviárias. As economias nacionais ainda estavam ancoradas na exportação de produtos agrícolas e recursos minerais. O desenvolvimento setorial rompe com a estrutura circular da cidade colonial.
- iii. A **cidade polarizada**, segunda fase da rápida urbanização (1920-1970), teve como paradigma vigente o "desenvolvimento interno": uma política econômica voltada para a substituição de importações através de indústrias sob o controle do Estado. Tendências espaciais dos períodos anteriores se intensificaram. A rápida industrialização em torno das linhas ferroviárias e das rodovias reforçou o crescimento de alguns setores. Simultaneamente, nasceram favelas periféricas, localizadas tanto em nichos não construídos dentro do perímetro urbano, quanto em lotes isolados fora da cidade. Ao mesmo tempo, bairros de habitação social também foram construídos na periferia urbana. O contraste entre uma cidade rica e uma cidade pobre se intensificava cada vez mais. A polarização resultou do princípio de estruturação espacial mais importante, seguido por outro princípio subordinado: o de crescimento celular fora do perímetro urbano. Os motores de desenvolvimento urbano e estruturação das formas descritas foram: a industrialização; o poder do Estado na economia e planejamento; e o êxodo rural, que produziu um rápido crescimento da população urbana por meio da migração interna.
- iv. A **cidade fragmentada**, fase mais recente do desenvolvimento urbano na América Latina (de 1970 até o presente), mantém dois princípios estruturais do passado: i) setor linear; e ii) tendência e crescimento celular. A ferrovia, motor de crescimento linear no séc. XIX, e as poucas rodovias centrífugas perderam importância. A construção de novas rodovias intraurbanas atraiu novamente a classe média para o subúrbio e acentuou as estruturas lineares. Foi, entretanto, precursora para a formação de nódulos de estruturas urbanas fragmentadas. Surgem elementos celulares na periferia,



tais como cortiços e habitações sociais. Essas modificações de elementos lineares e celulares podem ser interpretadas como formas especiais do princípio da estrutura espacial, que caracteriza as dinâmicas urbanas atuais e transforma a estrutura de cidades latino-americanas de uma forma significativa. Nesse processo, para o setor industrial, a orientação do fator de localização dominante, as linhas de tráfego interurbanas, também perdeu importância. Novos parques industriais, bem como os parques empresariais, podem ser localizados em muitos lugares diferentes. Nessa fase, a fragmentação é simbolizada pela: distribuição gratuita de áreas industriais; localização de centros comerciais em toda a cidade; presença de condomínios fechados em torno do perímetro urbano e na periferia extramuros; consolidação de antigos bairros marginais; proliferação de distritos de grupos marginais situados no centro em processo de declínio; adoção de programas de renovação urbana devido a pressões do mercado do solo; crescimento do espaço urbano, que não é mais causado pela pressão migratória; e pela demanda e consumo de espaço.

Ao final de seu artigo, Borsdorf (2003) defende a elaboração e utilização de modelos de desenvolvimento estrutural como instrumento de interpretação da realidade, uma prática da geografia urbana alemã, e rebate a tese generalizada sobre a globalização e seus efeitos argumentando que:

[...] o ensaio aqui apresentado é entendido como antítese a uma tese generalizada sobre globalização. O processo de globalização, que sofremos e desfrutamos ao mesmo tempo nos campos da economia, política, cultura, informação e conhecimento, reforçou as redes globais ao influenciar fortemente as estruturas urbanas, mas não apenas na direção de homogeneização, mas também na acentuação de particularidades locais ou regionais. Nesse sentido, mais do que falar de "globalização", acreditamos que a "glocalização" é uma interpretação possível dos processos que observamos como testemunhas dessa época. Na divisão global do sistema de trabalho, continentes, estados, regiões e cidades estão localizados em diferentes posições. É por isso que os "espaços internacionais", que fazem parte da sociedade global e refletem um certo modo de vida, têm um peso diferente nas diferentes regiões. Os modelos podem tornar esses processos transparentes, e o uso deles também pode sensibilizar o patrimônio cultural específico.

Para Salgueiro (1998), a “cidade fragmentada” em construção apresenta 4 (quatro) características principais: i) essa cidade parece descentrada e tender para o policentrismo e para a multiplicação de novas centralidades; ii) esse urbanismo está marcado pela presença de enclaves sociais homogêneos, uniformes e dissonantes dos espaços contíguos; iii) essa homogeneidade social pode implicar em uma tendência para a autossuficiência, reunindo serviços diversificados, como comércio e áreas de lazer, em torno de complexos habitacionais que não precisam de nenhum dos mundos desconhecidos que, nas proximidades, se estendem para além dos muros protetores; e iv) na “cidade fragmentada”, cresce a falta de solidariedade do entorno próximo porque as elites enclausuradas participam cada vez mais em redes de relações a distância e reconhecem menos o outro, aquele que vive nas proximidades, para além da barreira separadora desses mundos.

Na visão de Ferrão (2004, p. 1) “as cidades de hoje são, mais do que nunca, espaços fragmentados do ponto de vista urbanístico, social e cultural”. Para este autor, “as fontes dessa fragmentação são diversas, podendo resultar de fatores tão distintos como comportamentos sociais, estratégias imobiliárias ou políticas públicas urbanas. Ou seja, para Ferrão (2004, p. 1) a consequência é a mesma: incomunicabilidade, que ocorre “por falta de tempo, de vontade ou de capacidade, através de estratégias explícitas de distinção ou simplesmente como consequência da voracidade dos novos tempos, a cidade cresce e torna-se mais complexa num contexto de fragmentação cada vez mais acentuada”.

Para Abramo (2007), as cidades latino-americanas apresentam uma estrutura urbana particular quando comparada aos 2 (dois) modelos tradicionais (cidade mediterrânea compacta e cidade anglo-difusa), porque o funcionamento do mercado de solo nas metrópoles latino-americanas produz uma cidade “com-fusa”, simultaneamente de uma estrutura urbana “compacta” e “difusa”.

Em 2012, num esforço coletivo da Aliança das Cidades, do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), da Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA), e dos Ministros e Autoridades Máximas de Habitação e Urbanismo da América Latina e Caribe (MINURVI), foi produzido um relatório: *Estado das cidades da América Latina e Caribe 2012 - Rumo a uma nova transição urbana* publicado pela ONU (2012). Segundo esse relatório: i) A América Latina<sup>170</sup> e o Caribe é a região mais urbanizada do mundo, embora seja também uma das menos povoadas em relação ao seu território, o número de cidades se multiplicou por 6 em 50 anos; ii) quase 80% da população vive atualmente nas cidades (porcentagem proporcionalmente maior do que a do grupo dos países mais desenvolvidos); iii) atualmente, metade da população urbana reside em cidades com menos de 500 mil habitantes (mais de 222 milhões) – motivados pelos avanços no acesso à água, saneamento e outros serviços – e 14% em megacidades (cerca de 65 milhões); iv) o crescimento populacional e a urbanização, processos que no passado foram muito acelerados, perderam força, conseqüentemente a evolução demográfica das cidades tende a se limitar ao crescimento natural; v) apesar da desaceleração demográfica, a área urbana continua em expansão territorial a uma taxa que excede o crescimento populacional e extrapolam os limites administrativos de seus municípios, absorvendo territorialmente

---

<sup>170</sup> “A América Latina é integrada pelos países que possuem língua neolatina, ou seja, francês, português e espanhol. Os países da América Latina estão distribuídos pelas três regiões geográficas do continente americano: México (América do Norte) e todas as nações da América Central e do Sul, que apresentam laços históricos e culturais semelhantes.”. Fonte: Mondo Educação. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/america-latina-1.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

outros centros urbanos em processo de conurbação; vi) o êxodo migratório do campo para a cidade perdeu peso na maioria dos países, e as migrações passam a ser mais complexas e ocorrem principalmente entre cidades (às vezes cruzando fronteiras internacionais), por movimentos populacionais dentro das cidades, entre o centro da cidade e sua periferia, bem como entre centros urbanos secundários (ONU, 2012).

O exemplo do México e do Brasil, como os dois países mais populosos da América Latina, é expressivo: a população urbana mexicana cresceu mais de 11 vezes em 60 anos, correspondendo a 78% do total da população do país em 2010 (JERPHANION e FELDER, 2014), enquanto a população brasileira multiplicou seu contingente por 9 durante o mesmo período, com uma taxa de urbanização de 84% em 2010 (IBGE, 2010).

Entretanto, o recente cenário de estabilidade demográfica verificado nos países da América Latina e do Caribe, traz algumas oportunidades ao desenvolvimento territorial das suas cidades, possibilitando evitar os problemas decorrentes do crescimento acelerado, centrando os esforços na melhoria dos espaços, infraestruturas e serviços existentes. Para tanto, seria necessário: além de reforçar os mecanismos que permitam orientar os mercados imobiliários, fortalecê-los e, sobretudo, aproveitar as mais-valias urbanas para os reinvesti-los no desenvolvimento de novas infraestruturas; promover uma política territorial e um planejamento urbano que melhorem os atuais padrões de crescimento urbano, evitem a expansão dispersa das cidades e promovam o adensamento, com melhor aproveitamento do espaço, mitigando, assim uma maior segregação socioespacial (ONU, 2012).

Ao analisar o marco regulatório nos países latino-americanos, em comparação aos países europeus, Massiris (2012) observa “uma certa debilidade normativa”<sup>171</sup> que se evidencia quando se utiliza como indicador a base jurídica de leis específicas de suporte ao planejamento territorial. Segundo o autor, nos países europeus, a política de planejamento baseia-se em regras específicas de planejamento territorial e é amparada por uma estrutura institucional que posiciona o planejamento dentro do conjunto de políticas públicas e organização institucional, geridas por ministérios ou por conselhos e comissões de planejamento que estão acima dos ministérios, o que valoriza muito a atividade de planejamento.

A figura que segue (ver Figura 66) identifica segundo Massiris (2012), **3 (três) abordagens com distintas ênfases** nas políticas de planejamento dos países latino-americanos:

---

<sup>171</sup> A “debilidade normativa” que se refere o autor está associada diretamente ao fato de que em grande parte dos países latino-americanos, não há leis específicas sobre o planejamento, que é gerenciado por meio de leis ambientais, leis de descentralização, e outros tipos de leis setoriais.

[1] a abordagem de **planejamento físico com ênfase urbana ou municipal**: Brasil, Colômbia, Panamá, Costa Rica, Cuba, Porto Rico e Terra do Fogo (Província da República Argentina);

[2] a abordagem de **planejamento físico com ênfase ambiental**, referente ao uso de recursos naturais, proteção ambiental e prevenção de desastres: Guatemala, El Salvador, Honduras, Haiti, República Dominicana, Peru, Paraguai e Uruguai; e

[3] a abordagem de **planejamento socioeconômico**, com ênfase urbana ou regional, referindo-se à gestão do sistema regional e nacional de assentamentos urbanos ou desenvolvimento regional (México, Chile e Argentina).

**Figura 66 - Abordagens das políticas de planejamento na América Latina**



Fonte: MASSIRIS (2012)

Outro elemento encontrado na realidade latino-americana é a falta de instrumentos nacionais, políticas e planos, para concretizar as políticas de planejamento territorial (MASSIRIS, 2012).

O mapa que segue (ver Figura 67) **enquadra o Brasil dentre os países que não possuem leis nacionais específicas de planejamento territorial**, diferentemente do que ocorre no Uruguai, Colômbia, El Salvador, Honduras e Cuba, que as possui.

**Figura 67 - Base jurídica de Planejamento Territorial na América Latina**



Fonte: MASSIRIS (2012)

**Figura 68 - Implementação de políticas ou planos nacionais**



Fonte: MASSIRIS (2012)

O mapa anterior (ver Figura 68) mostra em blocos distintos os países que conseguiram estabelecer alguns instrumentos para a implementação do planejamento territorial (Uruguai, Argentina, Colômbia, Panamá, El Salvador, Honduras, México, Cuba e República Dominicana). Os países que estão desenvolvendo ou reformulando-os (Bolívia, Peru, Equador, Venezuela, Costa Rica e Nicarágua) e os países em que não há nada em termos de instrumentação (Chile, Brasil, Paraguai e Guatemala). **No caso brasileiro, esse quadro ainda persiste.**

Passados mais de meio século de políticas e práticas de Planejamento Urbano e territorial nos países latino-americanos, alguns problemas territoriais recorrentes, ainda não tiveram resoluções satisfatórias como (MASSIRIS, 2012):

- i) os problemas territoriais ocasionados pelo uso desordenado do solo rural e urbano;
- ii) a crescente degradação dos recursos naturais;
- iii) o aumento da poluição e conseqüente perda de biodiversidade;
- iv) as disparidades de desenvolvimento regional; e
- v) os riscos à população e às atividades frente às crescentes ameaças de origem natural e de desenvolvimento tecnológico

Para o autor, entre as razões que contribuiriam para esse cenário, destacam-se: i) a desarticulação das políticas territoriais e setoriais com o desenvolvimento socioeconômico, ambiental e territorial; ii) os predomínios da visão setorial sobre a territorial e das decisões nacionais sobre as regionais e locais; iii) a inconsistência nos processos de gestão territorial; iv) o predomínio do planejamento tecnocrático (impositivo) sobre o democrático (participativo); e v) a ausência de vontade política e recursos financeiros para o desenvolvimento e execução dos planos, bem como a corrupção (MASSIRIS, 2012).

Esses problemas nos desafiam a buscar soluções que resolvam as tensões e contradições existentes entre as diferentes políticas territoriais praticadas atualmente: desenvolvimento territorial, planejamento territorial, planejamento territorial ecológico, descentralização territorial. Além disso, “essas tensões desafiam as políticas de planejamento e tornam sua implementação bem-sucedida muito complexa, pois envolvem problemas de coesão econômica, social e territorial, problemas de governança e ambientais” (MASSIRIS, 2012).

Segundo Jerphanion e Felder <sup>172</sup> (2014, p. 56) “o adensamento e a otimização da cidade existente, bem como a revitalização dos bairros urbanos, são pilares fundamentais para corrigir os desequilíbrios da produção urbana na América Latina”, entretanto, “o desenvolvimento urbano requer vultosos investimentos (públicos e privados) e pode gerar lucros consideráveis, em grande parte, vinculados à renda fundiária”.

Portanto, as políticas pública precisam combinar ônus e incentivos para possibilitar o financiamento de Projetos Urbanos, “captando recursos privados a serviço do interesse geral e capturando parte significativa da mais-valia urbana para custear a ação pública, sem inibir exageradamente o investimento privado) (JERPHANION; FELDER, 2014, p. 56).

Para alcançar esse objetivo, a Administração Pública local pode atuar em 3 (três) áreas:

- i) intervenção fundiária direta** (controle público sobre o solo);
- ii) tributação imobiliária** (orientação do uso do solo para financiamento da ação pública); e
- iii) urbanismo operacional**, na “realização, em áreas estratégicas, de projetos estruturantes, operacionalizados por instrumentos urbanísticos, sob a orientação da Administração Pública local, em estreita cooperação com os atores privados” (JERPHANION; FELDER, 2014, p. 57).

“Na América Latina, o poder público abandonou, em grande parte, qualquer atuação fundiária, depois de experiências mal sucedidas (escolha dos terrenos sem visão estratégica, conluíus com os proprietários, invasões e loteamentos irregulares, etc.)”, e, em consequência desta má governança, “resultou na desqualificação desse instrumento de intervenção territorial, entregando a atuação fundiária ao setor privado, cuja visão é, espacial e temporalmente, mais restrita” (JERPHANION; FELDER, 2014, p. 57).

Jerphanion e Felder (2014, p. 83) apresentam um quadro (ver Quadro 48) com ideias para o que elas denominam de “otimização do financiamento de um desenvolvimento urbano sustentável na América Latina”.

---

<sup>172</sup> Marie de Jerphanion e Laureline Felder foram responsáveis pela coordenação editorial da obra “O financiamento da cidade latino-americana: Instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável”, que apresenta uma síntese do panorama das cidades latino-americanas, baseada em um conjunto de trabalhos produzidos por vários autores para um ciclo de conferências organizado na América Latina (México, Colômbia e Brasil) entre novembro e dezembro de 2013, reunindo especialistas e profissionais dos temas urbanos. Destaca-se aqui o terceiro seminário, realizado em Brasília nos dias 9 e 10 de dezembro, em parceria com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Disponível em: <[https://cipgeo.iesa.ufg.br/up/195/o/livro\\_financiamento\\_cidades.pdf](https://cipgeo.iesa.ufg.br/up/195/o/livro_financiamento_cidades.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

Quadro 48 – O financiamento urbano sustentável na América Latina

O financiamento urbano sustentável na América Latina		DESAFIOS		
		Déficit de infraestruturas urbanas	Espraiamento urbano e segregação socioespacial	Vulnerabilidade frente às mudanças climáticas e recursos naturais tensionados
AS ALAVANCAS	Subvenções e repasses intergovernamentais	Fortalecer a <i>expertise</i> dos tomadores de decisão locais; Apoiar financeiramente as políticas locais; Parcela de um imposto local direcionada para ações ambientais.		
	Mobilização dos capitais e dos mercados financeiros	Promover a emergência de um mercado do financiamento de projeto.	Incentivar o investimento privado em projeto de revitalização urbana.	Mobilizar as finanças internacionais (mercado de carbono). Emitir títulos nos mercados financeiros.
	Captura das mais-valias fundiárias e imobiliárias e tributação local da terra	Ampliar a descentralização fiscal. Financiar uma infraestrutura mediante a valorização nos terrenos adjacentes.	Usar a mais-valia fundiária para financiar projetos urbanos. Incentivar o uso efetivo dos terrenos através da tributação.	Resgatar a soberania tributária.
	Tarifa aos usuários e política tarifária para os serviços públicos locais	Garantir a receita oriunda dos usuários (combate à inadimplência). Utilizar as receitas futuras para financiar os projetos de infraestrutura.	Desenvolver as políticas de tarifa social e de equalização.	
	Mobilização de capitais e parcerias com o setor privado	Dar segurança à estruturação dos projetos para os investidores privados. Avaliar previamente a alocação dos riscos. Utilizar as PPPs para identificar e estruturar os projetos de infraestrutura economicamente viáveis. Reforçar a fiscalização pública (criação de agências de regulação dedicadas às PPPs).	Utilizar as PPPs para estruturar os projetos de infraestrutura economicamente viáveis.	

Fonte: Jerphanion e Felder (2014, p.83)

Jerphanion e Felder (2014) também apresentam 5 (cinco) “instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano” pouco utilizados na América Latina, mas que seriam oportunos de serem mais bem aproveitados e desenvolvidos pelos países latino-americanos (ver Quadro 49).



**Quadro 49 – Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento**

Modalidades Práticas	Descrição
[1] Alienação de direitos de construir adicionais ou de alteração de uso	Separação do direito de propriedade e do direito de construir, e alienação dos mesmos pelo município (preço fixo ou em leilão).
[2] Tributação da mais-valia predial e territorial	Tributação da diferença entre o valor de um terreno e/ou prédio antes e depois da realização de um projeto público ou de uma mudança regulamentar. O pagamento pode ocorrer por ocasião da intervenção pública ou uma vez verificada a existência da mais-valia (venda, atualização de registro).
[3] Concessão de Operação Urbana	Operação urbana de iniciativa pública numa determinada área. A realização (de aquisição de terras, urbanização, espaços públicos, equipamentos públicos, alienação ou locação de direitos de construir e das edificações produzidas) é delegada a uma concessionária pública, privada ou de capital misto. A renda das alienações financia as aquisições e obras, graças à mais-valia gerada pela operação urbana e às mudanças regulamentares.
[4] Contribuição de melhorias	Os proprietários de uma área pagam (voluntária ou compulsoriamente) um valor pré-definido para financiar a reforma ou a construção de infraestruturas ou de serviços na área.
<b>[5] Remembramento</b>	<b>Reestruturação das propriedades parcial ou majoritariamente privadas numa determinada área, com intervenção da Administração Pública (regulamentos, autorização, investimentos, até desapropriação focalizada), visando a otimização do seu uso e a realização de infraestruturas financiadas pelos proprietários. Os terrenos são redistribuídos entre os proprietários com base no seu valor após a operação.</b>

Fonte: JERPHANION; FELDER (2014, p. 98)

No quadro anterior (ver Quadro 49) ao se referir ao “Remembramento”, Jerphanion e Felder (2014) o descrevem diferentemente de como este instrumento é regulamentado na legislação urbanística brasileira. No Brasil, a regulamentação do “Remembramento” (ou Unificação) é de competência exclusiva dos Municípios legislar, e só ocorre em lotes ou glebas que são de propriedade de um mesmo proprietário.

Da forma como está descrito no quadro anterior (ver Quadro 49) a modalidade prática denominada “Remembramento” equipara-se ao *Land Readjustment*, pois permite que a Administração Pública promova uma reestruturação fundiária, em lotes de distintos proprietários, por meio de uma intervenção urbanística que visa otimizar o uso neste território, além de implantar novas infraestruturas, a serem financiadas pelos afetados pelo projeto urbanístico proposto, seguidas de uma redistribuição das novas propriedades imobiliárias resultantes ao final do processo, de forma proporcional ao valor dos bens atingidos pela intervenção.

### Apêndice 3 – Breve Histórico do Planejamento Urbano na América Latina

Esta seção é parte integrante da revisão bibliográfica desta pesquisa. Sua finalidade foi procurar identificar características similares e heterogêneas dos propósitos, abordagens e estratégias adotadas pelo planejamento urbano de países da América Latina e Caribe, em comparação com o Brasil.

Segundo DE MATTOS (1984), até o final da década de 1950, o Planejamento Urbano, entendido como um procedimento idôneo para racionalizar o processo de tomada de decisão requerido para a execução de um determinado projeto político, ainda não havia sido aceito oficialmente pela maioria dos países latino-americanos.

Entretanto, algumas circunstâncias contribuíram para que, ao menos no plano formal, essa atitude começasse a mudar no início da década de 1960, sendo motivada: i) pela difícil situação econômica, social e política que enfrentavam a maioria dos países latino-americanos no período pós Segunda Guerra Mundial, que se obrigavam a empreender esforços na busca de caminhos alternativos que permitissem dar maior efetividade aos processos de tomada de decisão e, simultaneamente, realizar mudanças para enfrentar seus graves problemas; e ii) pelo fato de muitas nações ocidentais terem começado a adotar e difundir uma modalidade alternativa de planejamento, contribuindo significativamente para a redução da resistência que esse procedimento havia suscitado no plano político (DE MATTOS, 1984). Neste contexto, segundo DE MATTOS (1984), o impulso definitivo para a legitimação e adoção do Planejamento foi dado pela *Conferência de Punta del Leste de 1961* e pela consequente criação da *Alianza para el Progreso*<sup>173</sup>.

Para esse autor, tais eventos, de fato, constituem os marcos fundamentais do processo de irrupção generalizada do planejamento na América Latina, alavancando um longo processo de criação de agências de planejamento e preparação de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, embora isso não signifique, entretanto, que processos efetivos de planejamento do desenvolvimento tenham sido iniciados. É um período que, mais do que por processos de planejamento específicos, pode se caracterizar por grande dedicação à atividade de planejar, tanto que, nesta fase, entendeu-se que o planejamento consistia principalmente em fazer planos (DE MATTOS, 1984).

---

<sup>173</sup> A Aliança para o Progresso tem como objetivo unir todas as energias dos povos e governos das Repúblicas americanas, a fim de desenvolver um magno esforço cooperativo que acelere o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos participantes, para que consigam alcançar o máximo grau de bem-estar com iguais oportunidades para todos, em sociedades democráticas adaptadas aos seus próprios desejos e necessidades. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=16066D96A01A55978B7AB9C96B518357.proposicoesWebExterno1?codteor=1197041&filename=Dossie+-PL+1337/1963](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=16066D96A01A55978B7AB9C96B518357.proposicoesWebExterno1?codteor=1197041&filename=Dossie+-PL+1337/1963)>. Acesso em 10 set. 2020.

Massiris (2018) observa que, desde a década de 1980, o Planejamento Urbano tem sido um dos instrumentos de maior alcance utilizado na América Latina para intervir no território, e que isso tem sido feito por meio de abordagens com distintas ênfases: o planejamento físico territorial com ênfase urbanística ou municipal; o planejamento físico com ênfase ambiental em distintos âmbitos territoriais; o planejamento socioeconômico com ênfases urbano-regional, econômico-regional ou de desenvolvimento territorial – através de políticas de descentralização e ambientais/ecológicas. Segundo o autor, em geral, o território tem sido orientado e regulado em função de sua “escala”, “uso”, “ocupação” e “transformação”, por meio de estratégias que variam de acordo com a escala territorial, prevalecendo o uso do zoneamento ou regionalizações, adotados legalmente em escalas local e sub-regional, estabelecendo-se usos permitidos, permissíveis e proibidos, acompanhados de instrumentos coercitivos e incentivos que garantam seu cumprimento.

Nas escalas regional e nacional, o Planejamento Urbano tem se configurado como um conjunto de ações territoriais que busca modificar os desequilíbrios ou disparidades regionais existentes por meio de grandes obras de infraestrutura e projetos de intervenção dispendiosos, acompanhados por incentivos fiscais e econômicos que têm por finalidade induzir as transformações espaciais objetivadas pela política urbana (MASSIRIS, 2018).

Com a finalidade de identificar características adotadas pelo Brasil dentro do panorama Latino-Americano sobre políticas territoriais, 3 (três) publicações foram fundamentais: [1] *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latino-americana de planificación regional* (DE MATTOS, 1984); [2] *Políticas de ordenamiento territorial en América Latina: Realidad y desafíos* (MASSIRIS, 2012); e [3] *Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina* (MASSIRIS, 2018).

Nessas publicações, partindo de premissas conceituais de construção de territorialidades e sua expressão nas políticas de planejamento, os autores analisam a evolução das políticas de uso do solo em 20 países latino-americanos incluindo o Brasil, identificando 3 períodos distintos nos últimos 75 anos, que serão apresentados sequencialmente a seguir.

Cada um desses períodos está associado a um conjunto de abordagens e estratégias de desenvolvimento e de Planejamento Urbano que foram implementadas pelos governos desses países com o propósito de resolver e/ou mitigar os problemas de planejamento e ordenamento territoriais, construídas pelos modelos de desenvolvimento econômico adotados em cada um deles.

### *O Primeiro Período (1940 -1970)*

Segundo Massiris (2018), é neste período de predomínio do modelo econômico de “Industrialização por Substituição de Importações”, posterior ao modelo econômico “Agro Mineiro”, que surgem as primeiras manifestações de políticas de planejamento territorial nos países latino-americanos. Segundo o autor, esse período é impactado por dois fenômenos migratórios: i) um interno impulsionado pela industrialização, que impõe uma nova distribuição populacional que ocorre do campo para as cidades que possuem indústrias e oferecem melhores serviços e empregos; e ii) um externo, impulsionado pelos dos processos migratórios que trouxeram europeus fugidos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), bem como do período de recessão pós-guerra, para as cidades latino-americanas. A explosão demográfica urbana resultante desses dois fenômenos ocorreu com a ausência de Planejamento Urbano que pudesse ordenar o crescimento das cidades, levando os governos a promulgar normas que pudessem regulamentar a conseqüente expansão territorial.

**Quadro 50 – Marcos do Planejamento na América Latina 1940-1979**

PAÍS		MARCO DE REFERÊNCIA
<b>Equador</b>	<b>1942</b>	O Plano Diretor de Quito é elaborado pelo arquiteto uruguaio Guillermo J. Odriozola.
<b>Colômbia</b>	<b>1947</b>	A Lei n.º 188 obriga os municípios com orçamento acima de 200 mil pesos a elaborar um plano regulador de desenvolvimento urbano. Em 1979, a Lei n.º 9 (Código Sanitário) atribuiu jurisdição aos municípios para regular o uso da terra urbana.
<b>Chile</b>	<b>1953</b>	O Decreto com força de Lei n.º 224, institui o “Plano Oficial de Urbanização”
<b>República Dominicana</b>	<b>1963</b>	A Lei n.º 6.232 estabelece planos de regulamentação urbana para os municípios com mais de 50 mil habitantes.
<b>Costa Rica</b>	<b>1968</b>	A “Lei de Planejamento” atribui aos cantões a competência para executar planos regulatórios para o uso da terra urbana.
<b>Chile</b>	<b>1976</b>	A “Lei Geral de Urbanismo e Construções” estabelece aos municípios com mais de 7 mil habitantes a elaboração de planos regulatórios comunitários para o uso da terra urbana.
<b>Venezuela</b>	<b>1976</b>	A “Lei Orgânica do Meio Ambiente” ordenou o território nacional.
<b>México</b>	<b>1976</b>	A “Lei Geral de Assentamentos Urbanos” introduz planos de desenvolvimento urbano e planos de desenvolvimento municipal que incluem questões de Planejamento Urbano.
<b>Argentina</b>	<b>1977</b>	O Decreto-Lei n.º 8.912 da Província de Buenos Aires, estabelece regras para o planejamento territorial e usos da terra.
<b>Cuba</b>	<b>1978</b>	A regulamentação do Planejamento Físico estabelece os princípios da política de planejamento territorial e Planejamento Urbano.
<b>Brasil</b>	<b>1979</b>	A Lei n.º 6.766 regulamenta o uso da terra urbana no município.

Fonte: Autor baseado em MASSIRIS (2018)

Em 1979, tardiamente, se comparado aos demais países da América-Latina (ver Quadro 50) o Brasil promulgou a Lei Federal n.º 6.766 (BRASIL, 1979) que estabelece normas de Parcelamento do solo urbano e confere competência ao município em relação ao ato fiscalizatório e a possibilidade de

regras diferenciadas (mais ou menos restritivas). Entretanto, até esse momento, os dispositivos legais que tratavam de regras de parcelamento do solo no Brasil, desde 1937, se concentraram mais na resolução de problemas nas negociações imobiliárias, ou seja, estabelecer direitos e deveres de loteadores e adquirentes.

Para De Mattos (1984) este período apresenta “disparidades” regionais referentes a quatro tipos de desigualdades: i) a distribuição territorial das forças produtivas; ii) o desenvolvimento alcançado por estas forças em distintas partes do território; iii) os ritmos inter-regionais de acumulação, crescimento, distribuição e consumo; e iv) as condições para a satisfação das necessidades básicas da população em distintos lugares do território.

Segundo Massiris (2018), essas “disparidades” justificam que nesse período, tenha havido predomínio de duas abordagens de políticas territoriais nos países latino-americanos: [1] o **Planejamento Urbano**, por meio de planos regulatórios de uso e ocupação do solo; e [2] o **Planejamento Regional**, por meio de estratégias como: desenvolvimento integrado de bacias hidrográficas, regionalização do território nacional, polos de crescimento e políticas integradas de desenvolvimento rural. Ambas reconhecidas como as primeiras manifestações de intervenção pública na ordem territorial, visando resolver os efeitos de concentração e exclusão resultantes do modelo econômico capitalista, tanto em sua versão primária Agro-Mineira (de exportação) como da Industrialização por Substituição de Importações (MASSIRIS, 2018).

### *O Segundo Período (1980/1999)*

Para Massiris (2018), a partir da segunda metade da década de 1980, os regimes militares se enfraquecem devido às mudanças estratégicas de dominação norte-americana protagonizadas pelo projeto econômico neoliberal que implicava, para os países latino-americanos, a redução de participação do Estado nos assuntos econômicos, bem como o achatamento da máquina pública.

Além disso, o autor acrescenta que a dívida externa e a dependência econômica dos países latino-americanos – em relação aos Estados Unidos e aos países desenvolvidos – os levaram a adotar um novo modelo de desenvolvimento, cujo objetivo era um sistema capitalista mundial, baseado na liberdade do mercado, onde a vida social era concebida e regida pelas leis da concorrência. Segundo o autor, foi nesse contexto que o governo norte-americano procurou promover, considerando os sistemas

de dominação estabelecidos e os princípios da “Doutrina de Segurança Nacional”<sup>174</sup>, a transição dos países latino-americanos para a democracia.

A democracia se torna, então, o novo paradigma político da territorialidade latino-americana e Este período se caracteriza por políticas neoliberais de livre mercado, que exigiam acordos de livre comércio na arena internacional, bem como ajustes estruturais nas operações econômicas e estatais dos países latino-americanos impondo-lhes como regras: disciplina fiscal; controle da inflação; estímulo ao investimento estrangeiro; redução nos gastos públicos; redução do quadro funcional estatal; reforma tributária para aumentar a receita; taxas de juros e de câmbio reguladas pelo mercado; liberalização do comércio; privatizações; flexibilização de mão-de-obra e de controles ambientais; redução ou eliminação de subsídios, etc. (MASSIRIS, 2018).

No final do século XX, os efeitos territoriais nos países latino-americanos das políticas econômicas neoliberais foram expressos no aprofundamento dos problemas ambientais, urbanos, rurais, socioeconômicos, regionais, político-administrativos e culturais.

Estudos realizados por Massiris (2018) apontam para um conjunto de características comuns deste período como: i) o domínio de um modelo econômico baseado na produtividade e eficiência que aprofundou as lacunas sociais e territoriais; ii) o esgotamento dos recursos naturais; iii) preocupantes alterações das condições ambientais; iv) a prevalência de um processo democrático baseado na participação eleitoral, geralmente cooptada pelo clientelismo; v) gestão pública fraca e descoordenada marcada por excesso de corrupção; vi) fraca participação do cidadão na gestão pública; vii) o reconhecimento legal de minorias étnicas, mas com políticas contrárias aos usos e costumes dessas; viii) a violação sistemática dos direitos humanos; ix) a impunidade; a x) as limitações significativas na organização e mobilização dos cidadãos, sujeitos à repressão e violência política.

---

<sup>174</sup> A Doutrina da Segurança Nacional de Contenção (DSNC) surgiu durante a Guerra Fria como estratégia geopolítica dos Estados Unidos para conter a expansão do comunismo e a subversão por meio do alinhamento dos Estados, especialmente da América Latina, ao regime liberal-capitalista e à cooperação para a defesa coletiva do continente americano. Essa estratégia foi formulada como parte da resposta à rivalidade entre as potências emergentes da II Guerra Mundial – Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS), dentre outras estratégias utilizadas por ambas as potências para disseminar suas visões de uma nova ordem global. Entretanto, desconsideravam as implicações de médio e longo prazo da adoção de tais ideias e práticas em contextos de desigualdade, autoritarismo e instabilidade político-social do então chamado Terceiro Mundo. No Brasil, a introdução de uma ideologia de contenção do comunismo e da subversão, aliada ao histórico autoritário e intervencionista do Estado, culminou no estabelecimento de um Estado de Segurança Nacional, na institucionalização de princípios e práticas repressivas e na violação de direitos fundamentais de cidadãos brasileiros (STEPHAN, 2016, p. 538).

**Quadro 51 – Marcos do Planejamento na América Latina 1980-1999**

PAÍS		MARCO DE REFERÊNCIA
<b>BRASIL</b>	<b>1981</b>	A “Lei n.º 6.902” estabelece regulamentos para o uso da terra em zoneamento ecológico e em áreas de proteção ambiental e, em 1988, é aprovada a Constituição Federal estabelecendo aos municípios a competência para o <i>Planejamento Urbano</i> de seus respectivos territórios.
<b>Venezuela</b>	<b>1983</b>	A “Lei Orgânica do Planejamento do território” estabelece planos nacionais, regionais e estaduais de planejamento com ênfase ambiental. Em 1998, surge o “Plano Nacional de Ordenamento Territorial”. Em 1999, a nova “Constituição Política” estabelece o planejamento territorial como política de Estado para o desenvolvimento sustentável.
<b>México</b>	<b>1988</b>	A “Lei Geral de Equilíbrio Ecológico e Proteção Ambiental” introduz programas de gerenciamento ecológico: geral, regional, estadual e marítimo.
<b>Uruguai</b>	<b>1990</b>	É criado o “Ministério da Habitação, Planejamento Territorial e Meio Ambiente”, que inclui a “Direção Nacional de Ordenamento Territorial” (DINOT).
<b>Chile</b>	<b>1990</b>	É criada a “Comissão Nacional do Meio Ambiente” que inclui o planejamento territorial como parte da política ambiental.
<b>Colômbia</b>	<b>1991</b>	A “Constituição Política” introduz o planejamento territorial como função política e administrativa dos municípios. Em 1994, a “Lei de Planejamento Orgânico” (Lei n.º 152) estabelece a obrigação de municípios e distritos formularem seus respectivos Planos de Ordenamento Territorial (POT). Em 1997, a “Lei n.º 388” regula os Planos de Ordenamento Territorial (POT). Em 1998, o “Decreto n.º 1.507” regulamenta os Planos Parciais e as Unidades de Ação contidas na “Lei n.º 388/97”
<b>Porto Rico</b>	<b>1991</b>	A “Lei de Municípios Autônomos da Comunidade de Porto Rico” introduz os planos municipais de planejamento territorial.
<b>Bolívia</b>	<b>1992</b>	A “Lei do Meio Ambiente” introduz o planejamento territorial como uma das bases da política ambiental, entendida como zoneamento ecológico, econômico, social e cultural. Em 1994, surgem: o “Plano Nacional de Ordenamento Territorial”, e os planos departamentais e municipais. Em 1997, uma resolução presidencial (Resolução n.º 217.075) consolida o planejamento territorial como instrumento para o planejamento do desenvolvimento e planejamento ambiental.
<b>República Dominicana</b>	<b>1997</b>	O “Conselho Nacional de Assuntos Urbanos” (CONAU) assume a elaboração de programas, estratégias e planos de planejamento territorial.
<b>Costa Rica</b>	<b>1995</b>	A “Lei Orgânica do Ambiente” introduz o planejamento territorial para o desenvolvimento sustentável.
<b>Equador</b>	<b>1996</b>	Com a criação do “Ministério do Meio Ambiente” se assume o planejamento territorial como instrumento de desenvolvimento sustentável, revalidado pela “Lei de Gestão Ambiental” em 1999.
<b>Cuba</b>	<b>1997</b>	A “Lei do Meio Ambiente” atribui a competência do planejamento territorial aos órgãos locais.
<b>El Salvador</b>	<b>1998</b>	A “Lei do Meio Ambiente” introduz os planos de desenvolvimento e de planejamento territorial com ênfase ambiental.
<b>Panamá</b>	<b>1998</b>	A “Lei Geral do Ambiente” introduz o planejamento territorial ambiental.
<b>Nicarágua</b>	<b>1999</b>	A Lei n.º 311 designa ao “Instituto Nicaraguense de Estudos Territoriais” (INETER), por meio da “Direção Geral de Ordenamento Territorial” (DGOT), a função de realizar estudos, definir pautas e propor políticas de planejamento territorial.

Fonte: Autor, baseado em Massiris (2018)

O quadro anterior (ver Quadro 51) apresenta em ordem cronológica os movimentos realizados por países latino-americanos nas duas últimas décadas do Século XX referentes às abordagens de planejamento adotadas.

O cenário resultante destes problemas urbanos apontados por Massiris (2018, p. 1219)<sup>175</sup> “foi a evidente persistência de cidades fragmentadas, caóticas, dispersas e congestionadas que favorecem a segregação, além de mudanças não regulamentadas no uso da terra, intensa urbanização em assentamentos não planejados e expansão urbana desordenada”. Enquanto nas áreas rurais, “os conflitos pelo uso da terra se aprofundaram e se tornaram mais complexos devido à subutilização ou uso excessivo de solos agrícolas e devido a contradições entre os usos da mineração, agricultura, meio ambiente, expansão cultural e urbana” (MASSIRIS, 2018, p. 1219).

Nesse contexto: i) os esforços dos países latino-americanos se concentraram em políticas reativas que não têm por objetivo resolver os aspectos estruturais que geram esses desequilíbrios, mas sim controlá-los e mitigá-los para que não afetem a sustentabilidade do modo de produção; ii) o Planejamento Urbano caminhou em direção ao planejamento espacial físico nos níveis municipal e sub-regional; iii) as políticas de desenvolvimento regional praticamente desaparecem e passam a ser gradativamente substituídas pelas políticas setoriais territoriais exigidas pela economia de mercado; e iv) surgiram novas políticas de descentralização (administrativa e territorial) e regulamentações ambientais (MASSIRIS, 2018).

Na década de 1980, em resposta ao aprofundamento dos problemas ambientais enfrentados pelas cidades latino-americanas – como erosão, perda de fertilidade do solo, processos de desmatamento e desertificação, degradação de pastagens, perda de biodiversidade, poluição (solo, água e ar), riscos de mudanças climáticas, desastres em locais de ocupação regular – começa a adquirir importância o Planejamento Urbano com abordagem ambiental/ecológica. Diferentemente do que ocorrera com o Brasil no período anterior (1940-1970) – quando se configura-se no final da lista cronológica (ver Quadro 51) dos países latino-americanos a promulgarem dispositivos legais de âmbito nacional de suporte à atividade de planejamento, nesse período (1980-1999), o Brasil inaugura a lista, dando o primeiro passo na aprovação de dispositivos legais que tem por finalidade integrar aspectos ambientais à atividade de planejamento territorial. No Brasil, em 1981, é sancionada a Lei n.º 6.902 (BRASIL, 1981), que estabeleceu regulamentos para o uso da terra em zoneamento ecológico e em áreas de proteção ambiental, e, em 1988, é aprovada a Constituição Federal (BRASIL, 1988), estabelecendo aos

---

<sup>175</sup> “Respecto a los problemas urbanos y rurales, era evidente la persistencia de ciudades fragmentadas, caóticas, dispersas, congestionadas que favorecen la segregación, así como cambios no regulados de uso del suelo, urbanización intensa en asentamientos no planificados y expansión urbana desordenada; en tanto que en el ámbito rural se profundizaban y complejizaban los conflictos de uso de la tierra por subutilización o sobreutilización de suelos agropecuarios y por contradicciones entre los usos mineros, agropecuarios, ambientales, culturales y de expansión urbana” (MASSIRIS, 2018, p. 1219).



municípios a competência para o Planejamento Urbano de seus respectivos territórios (ver Quadro 51).

Na década de 90, por meio da promulgação de leis, do desenvolvendo de políticas ambientais e da criação de ministérios para políticas de meio ambiente, se consolida o enfoque ecológico nos países latino-americanos. O Planejamento Urbano passa a ser um instrumento de “Políticas de Desenvolvimento Sustentável” (MASSIRIS, 2018).

Portanto, podemos resumir as mudanças ocorridas nos processos territoriais dos países latino-americanos (entre 1980 e 1990) em dois modelos: i) o modelo econômico neoliberal, que abarcou novas estratégias de gestão territorial nas esferas: econômica (neo-regionais e setorial-territorial), ambiental (planejamento ambiental ou ecológico), político-administrativo (descentralização territorial, administrativa e fiscal), que foram adicionadas às políticas existentes de Planejamento Urbano e físico-territorial; e ii) o modelo da ênfase da gestão territorial, que se concentrou nas questões ambientais sob uma perspectiva multissetorial, transcendeu o âmbito municipal e foi sendo abordado do ponto de vista ambiental, sendo vinculado ao conceito de desenvolvimento sustentável e passando a ser concebida nas escalas regional e nacional.

### *O Terceiro Período (2000/2015)*

O início do novo século trouxe significativas mudanças políticas-territoriais aos países latino-americanos, acarretando novas territorialidades expressas por três elementos centrais: i) a reconfiguração do mapa político; ii) a perda de hegemonia dos Estados Unidos e a consequente integração econômica e política; e iii) as novas estratégias de desenvolvimento que buscam transcender o modelo neoliberal (MASSIRIS, 2018). Interessa-nos, nesta pesquisa, focar neste último.

“A implementação de regras neoliberais enfraqueceu a economia dos países latino-americanos, sujeitando-os à volatilidade do capital financeiro especulativo, que carece de sentido territorial e move-se diante de tensões sociais, econômicas ou políticas” (MASSIRIS, 2018, p. 1226, tradução nossa). Segundo o autor, vários países – como México, em 1994; Equador, em 1998-1999; Brasil, em 1999; e a Argentina, em 2001-2002 – enfrentaram crises do modelo neoliberal resultantes: de precarização e oferta de empregos; de crescimento econômico baixo ou nulo; de aumento do déficit fiscal; e de altas taxas de inflação. Nessas condições, surgem as forças políticas de esquerda, que ingressam no cenário político latino-americano e encontram condições adequadas para promover mudanças radicais na antiga territorialidade (da Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela), e as de natureza reformista (no Brasil,

Chile, Costa Rica, Nicarágua, República Dominicana e Uruguai), que incorporaram políticas sociais de equidade e combate à pobreza como forma de humanizar o modelo econômico neoliberal (MASSIRIS, 2018).

É nesse contexto, de alterações políticas e econômicas que surgem, nos primeiros 15 anos do séc. XXI, mudanças significativas no enfoque e nas estratégias de planejamento territorial nos países latino-americanos dentre as quais (MASSIRIS, 2018) destaca: i) a consolidação e ampliação do planejamento territorial no âmbito municipal que passa a se preocupar com a integração territorial entre os meios urbano e rural; ii) o enfoque ambiental, que se consolida como instrumento de desenvolvimento sustentável fortalecido por legislação específica que respaldam a implementação de planos ambientais em escalas nacional e regional; iii) a ampliação do número de países com leis específicas de planejamento territorial que estabelecem a implementação dos planos do âmbito territorial em sua totalidade ou em parte à gestão pública; iv) o ganho de força da formulação de políticas e/ou planos nacionais de planejamento territorial e os avanços na instrumentalização a partir de guias metodológicos, instrumentos técnicos e sistemas de informação; v) a adoção por alguns países, da integração das políticas de planejamento ambiental, de desenvolvimento econômico e de planificação físico-espacial como uma estratégia de planejamento para o desenvolvimento territorial.

Para o autor, as mudanças evidenciam o processo de construção de novas “territorialidades” associadas aos governos democráticos de esquerda que veem o uso da terra como um instrumento fundamental para construir uma nova ordem territorial por meio das: “coesão social” (ambientalmente sustentável, socialmente justa e inclusiva); “coesão econômica” (economicamente competitiva); e “coesão territorial” (territorialmente integrada e equilibrada) (MASSIRIS, 2018).

## Apêndice 4 – Teorias Contemporâneas do Planejamento Urbano

Esta seção é parte integrante da revisão bibliográfica desta pesquisa que teve por finalidade compreender um conjunto de Teorias Contemporâneas do Planejamento Urbano embasadas por distintas visões políticas e ideológicas que se traduzem em distintas abordagens metodológicas processuais classificadas em 6 tipologias. [1] Modelo Racional; [2] Modelo Incremental; [3] Modelo de Médio Alcance; [4] Modelo Colaborativo; [5] Modelo Intervencionista; e [6] Modelo Inclusivo. Desde o início

Duas publicações orientaram essa revisão. A primeira refere-se ao décimo nono capítulo, intitulado *Plannng Theory*, do livro *Contemporary Urban Planning*, republicado em sua 10ª edição em 2013, de autoria de John M. Levy. A segunda, refere-se a um artigo publicado em 2000, por Suzan S. Fainstein, intitulado *New Directions in Planning Theory*. Seu propósito é auxiliar na compreensão de distintas abordagens teóricas de planejamento que coexistem no universo da atividade prática do Planejamento Urbano, procurando identificar possíveis relações destas teorias com as abordagens metodológicas utilizadas nas distintas etapas do instrumento urbanístico *Reparcelamento*, objeto dessa pesquisa, considerando que embora possa não haver padrões universais para julgar o que é bom ou ruim, há critérios para julgar o que é melhor ou pior.

Fainstein (2000) argumenta que esta classificação das teorias do planejamento em tipologias não sugere que suas abordagens sejam completamente distintas, cada uma contém alguns elementos das outras, e conseqüentemente, nem todos os teóricos podem ser facilmente encaixados em um destes tipos. Entretanto, cada tipo aponta para um caminho distinto do pensamento e da prática do planejamento. Para a autora, as diferenças entre os tipos refletem a tensão duradoura dentro do pensamento de planejamento entre um foco no processo de planejamento e uma ênfase nos resultados desejáveis. “No passado recente, nenhuma das tendências dominou completamente, pois as orientações teóricas para o processo e o resultado afetaram, respectivamente, diferentes aspectos da prática” (FAINSTEIN, 2000).

Levy (2013), identifica e classifica 5 abordagens amparadas por distintas “teorias processuais<sup>176</sup>” – i) *The Rational Model*; ii) *Disjointed Incrementalism*; iii) *Middle-Range Models*; iv) *Colaborative Rationality*; v) *Advocacy Planning* – pelas quais vêm se desenvolvendo a atividade de planejamento urbano. Optou-se nesta pesquisa, enquadrar as terminologias acima mencionadas nos respectivos tipos: ‘Modelo Racional’, ‘Modelo Incremental’; ‘Modelo de Médio Alcance’; ‘Modelo

---

<sup>176</sup> A teoria processual é uma teoria sobre o ato de planejar e tomar decisões. (LEVY, 2013. p. 425)

Colaborativo’; ‘Modelo Inclusivo’ para diferenciá-los e compará-los.

Em março de 2000, Suzan S. Fainstein, pesquisadora da Universidade de Harvard publica na *Urban Affairs Review*<sup>177</sup> o artigo *New Directions in Planning Theory*, onde discute e critica a teoria do planejamento contemporâneo examinando 3 tipos de abordagem sob as rubricas: *vi) The Communicative Model; vii) The New Urbanism; viii) The Just City*. Segundo Fainstein (2000), o primeiro tipo, enfatiza o papel do planejador na mediação entre os *stakeholders*<sup>178</sup> na situação de planejamento, respondendo à imposição do planejamento *top-down* executado por especialistas que implantam um discurso iluminista que postula um interesse público unitário a ser alcançado através da aplicação do ‘Modelo Racional’; o segundo, mostra um retrato físico de uma cidade desejável a ser obtida através do planejamento e pode ser compreendido como uma reação ao desenvolvimento orientado pelo mercado que destrói a base espacial da comunidade; e o terceiro, que deriva da tradição da economia política, apresenta um modelo de relações espaciais baseadas na equidade como reação à desigualdade social e espacial gerada pelo capitalismo. O primeiro tipo será tratado no “Modelo Colaborativo”; o segundo no “Modelo Intervencionista” o terceiro no “Modelo Inclusivo”.

#### 4.1 Modelo Racional

Segundo Levy (2013), o “Modelo Racional” é aquele que prevalece desde a década de 1960 e pode ser considerado de “visão ortodoxa” ou do “plano abrangente”. A ideia que embasa o modelo é de tornar o processo de planejamento o mais racional e sistemático possível. A metodologia adotada neste caso segue uma sequência considerada lógica: *i) definir o problema; ii) definir valores; iii) selecionar objetivos; iv) formular planos ou programas; v) prever as possíveis consequências das ações previstas; vi) avaliar e selecionar as ações mais adequadas; vii) desenvolver planos detalhados para a implementação das ações selecionadas; viii) revisar e avaliar o andamento da implementação com o*

---

<sup>177</sup> A *Urban Affairs Review* (UAR) é uma revista acadêmica focada em política urbana, política e governança. Suas publicações abordam diferentes disciplinas acadêmicas e perspectivas metodológicas, bem como teorias de processos políticos, impactos de políticas e abordagens à governança em ambientes urbanos, regionais e metropolitanos. É afiliada à seção de Política Urbana da Associação Americana de Ciência Política. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/description/uar> Acesso em: 20 abr. 2020.

<sup>178</sup> *Stakeholder* significa público estratégico e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito um investimento neles. Em inglês *stake* significa interesse, participação, risco. *Holder* significa aquele que possui. Assim, *stakeholder* também significa ‘parte interessada’ ou ‘interveniente’. É uma palavra em inglês muito utilizada nas áreas de comunicação, administração e tecnologia da informação cujo objetivo é designar as pessoas e grupos mais importantes para um planejamento estratégico ou plano de negócios, ou seja, as ‘partes interessadas’. Disponível em: <https://www.significados.com.br/stakeholder/> Acesso em: 20 abr. 2020.

propósito de corrigir e/ou ajustar possíveis distorções.

Críticos do Modelo Racional defendem que: estas etapas não correspondem à realidade de como as coisas são planejadas; as restrições políticas e legais eliminam possibilidades e requerem outras; estabelecer valores parece lógico, entretanto, em muitos casos onde são necessários acordos entre atores com interesses diferentes e conflitantes, isso não pode ser feito; a apresentação de vários estudos e alternativas geralmente não são possíveis em razão do tempo e dos recursos disponíveis; a otimização desejada não tem como ser alcançada e acaba sendo substituída por, no máximo, soluções satisfatórias e/ou adequadas. Para Fainstein (2000), o planejamento físico orientado para resultados deixou sua marca nas áreas metropolitanas na forma de renovação urbana, desenvolvimento de baixa densidade e segregação espacial e funcional. Seus defensores, citam como vantagens: a praticidade do Modelo Racional em voltar à estaca zero do processo; a possibilidade de se acomodar a diversidade de interesses por meio de dispositivos institucionais executivos e legislativos.

#### **4.2 Modelo Incremental**

O “Modelo Incremental<sup>179</sup>” baseia-se na crença de que a “definição de valores” deva ser substituída pela “busca de um acordo sobre as metas”. Essa crença baseia-se na ideia de que a política é afinal, a arte do compromisso, não a arte da otimização (LEVY, 2013). Segundo Levy (2013), seus defensores argumentam que planejadores urbanos e formuladores de políticas públicas devem se deixar influenciar por suas experiências precedentes e, conseqüentemente, saberão reconhecer as vantagens das políticas que possam representar mudanças marginais ou incrementais em relação às políticas anteriores. Duas ideias complementares dão suporte a este pensamento: [1] um ajuste fino de uma política anterior tem muito mais chances de ser aceita do que uma resultante de mudança radical; e [2] ajustes marginais ou incrementais requerem menos conhecimento e teoria, portanto, são mais simples de serem idealizados e implementados (LEVY, 2013).

Segundo este mesmo autor, a maioria dos defensores do “Modelo Racional” admite que há momentos em que o incrementalismo é a rota mais prática. Já os críticos do “Modelo Incremental” argumentam: que o modelo, ao se defrontar com um novo problema e ter que tomar outra direção, tende a não funcionar; que a dependência de experiências passadas pode restringir os necessários surgimento e adoção de novas ideias; e que a forte dependência do incrementalismo pode levar a “cautela

---

<sup>179</sup> Para se aprofundar no tema ver LINDBLOM, C. E. O processo de Decisão Política. Brasília: UnB, 1980.

excessiva”, bem como resultar em “oportunidades perdidas” (LEVY, 2013).

Cabe aqui o destaque que para Levy (2013) o “Modelo Racional” e o “Modelo Incremental” representam polos opostos.

### 4.3 Modelo de Médio Alcance

Dentro do que aqui identifica-se como “Modelo de Médio Alcance”, destaca-se a proposta pelo sociólogo germano-estadunidense-israelense, Amitai Etzioni<sup>180</sup>, que defende um modelo que mescla, em distintas etapas, as abordagens dos modelos incremental e racional, argumentando que esse modelo evita o compromisso excessivo com a experiência precedente e passada inerente ao primeiro, bem como ajuda a evitar a doutrinação característica das abordagens do segundo.

Segundo Bailey<sup>181</sup> (1991) a teoria de médio alcance – *middle range theory* – desenvolvida por Robert K. Merton, é uma abordagem (qualitativa e quantitativa) da teorização sociológica que visa integrar teoria e pesquisa empírica. Começa com um fenômeno empírico (em oposição a uma ampla entidade abstrata como o sistema social) e abstrai-se para criar declarações gerais que podem ser verificadas por dados (BAILEY, 1991).

O modelo proposto por Amitai Etzioni é denominado por Levy como “estratégia de varredura mista”, que segundo ele, associa a metodologia dos “planejadores estratégicos”, mais conhecida como análise SWOT<sup>182</sup> – *Strengths* (forças); *Weakenesses* (fraquezas); *Opportunities* (oportunidades); e *Threats* (ameaças) – para se obter uma visão mais abrangente dos problemas a serem enfrentados, seguida de uma abordagem mais estruturada e racional para um planejamento mais detalhado das ações

---

<sup>180</sup> Amitai Etzioni, é um sociólogo germano-estadunidense-israelense, autor da Teoria Estruturalista da Administração. Sociólogo e professor das Universidades de Columbia e de George Washington (ESTADOS UNIDOS). Estudou a integração da organização com a sociedade como um facto social, atuando e agindo na sociedade. É considerado como expoente do comunitarismo responsivo norte-americano, desenvolve uma teoria sistemática em torno do princípio de que as comunidades são indispensáveis à boa sociedade, a qual se caracteriza pelo equilíbrio Estado-comunidade-mercado, donde deriva uma orientação inovadora às políticas públicas, marcada pela sinergia entre as três esferas. Disponível em: <http://admsemsegredos.com/pensadores-amitai-etzioni/> Acesso em: 20 abr. 2020.

<sup>182</sup> Conhecida no Brasil como Matriz FOFA, ela mede as forças (S, de strengths) fraquezas (W, de weaknesses) do negócio – fatores internos – assim como oportunidades (O, de opportunities) e ameaças (T, de threats) do macroambiente – fatores externos. Muito utilizada pelas empresas durante o planejamento estratégico e para novos projetos, ela consiste em uma análise detalhada da situação do negócio no cenário econômico, o que ajuda o empreendedor na tomada de decisão. Seu principal objetivo é dar um diagnóstico estratégico que deve prever e prevenir condições negativas, além de firmar diretrizes que façam o empreendimento se diferenciar. Fonte: Endeavor. Disponível em: <https://endeavor.org.br/estrategia-e-gestao/entenda-matriz-swot/> Acesso em: 25 abr. 2020.

a serem executadas. A síntese do modelo de Etzioni, também conhecido na literatura da administração pública como “Modelo Comunitarista<sup>183</sup>”, parece permitir ao usuário os pontos fortes de ambos os modelos, minimizando suas fraquezas (LEVY, 2013).

#### 4.4 Modelo Colaborativo

Outra tipologia tratada por Levy (2013) foi o “Modelo Colaborativo”, defendido por Judith E. Innes e Devid E. Booher, no livro *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy* (2010), que analisa e ajuda a entender práticas emergentes de colaboração em planejamento e políticas públicas para superar os desafios de complexidade, fragmentação e incerteza. O “Modelo Colaborativo” identificado por Levy (2013) – ou método da “Racionalidade Colaborativa” de Innes e Booher (2010), ou ainda “Modelo Comunicativo” de Fainstein (2000) – está embasado em 2 (duas) abordagens filosóficas: [1] o pragmatismo americano, desenvolvido no pensamento de John Dewey e Richard Rorty, e [2] a “teoria da racionalidade comunicativa”, desenvolvida por Jurgen Habermas, que têm como princípios básicos a “diversidade”, a “interdependência” e o “verdadeiro diálogo”.

Como “diversidade” se entende que o maior número possível de partes interessadas deverá ser representado no processo de planejamento. A “interdependência” significa que as partes interessadas entendem que a natureza do problema requer soluções satisfatórias, e não necessariamente comum, que atendam simultaneamente os interesses coletivos e individuais, sem que haja hierarquia entre elas. O termo “verdadeiro diálogo” significa que deve haver um compartilhamento amplo e honesto de informações, pontos de vista, interesses e valores, e, que este processo, deve ser mediado por um “facilitador”, que têm a função de promover-lo de forma mais competitiva possível, evitando ao máximo resultados predeterminados.

Para Levy (2013), a filosofia subjacente ao “Modelo Colaborativo” permite negar a existência

---

<sup>183</sup> Em termos amplos, o comunitarismo pode ser definido como um ideário que confere centralidade à comunidade (e não ao Estado ou ao mercado) e inclui um leque de formulações filosóficas, sociológicas, políticas e econômicas, cujas raízes estão nas grandes religiões (judaísmo, cristianismo, islamismo e budismo) e na filosofia grega, perpassando todo o pensamento ocidental. No variado leque dessas teorias um princípio é recorrente: a comunidade é fundamental para a construção da boa sociedade. Além desse princípio, pode-se identificar um núcleo de ideias, noções e temas comuns aos diferentes autores comunitaristas, a saber: a comunidade é condição ontológica do ser humano; oposição ao individualismo e ao coletivismo; oposição ao gigantismo estatal; primazia dos valores pessoais sobre os valores do mercado; subsidiariedade, poder local, associativismo e autogestão; fraternidade, igualdade e liberdade (Schmidt, 2011). Fonte: SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n93/05.pdf> Acesso em: 25 abr. 2020.

de um plano “perfeito-eficiente-definitivo” e auxiliar as partes interessadas na busca por soluções “aceitáveis-satisfatórias-consensuadas” pela maioria substancial dos diversos atores envolvidos no processo. Ou seja, seus defensores, tendem: a ter um posicionamento mais horizontal do que hierárquico, entendendo que sentimentos, percepções, atitudes e intuições terão maior peso que as análises técnicas-científicas; a favorecer um processo de diálogo estendido, com comunicação cruzada entre as partes envolvidas evitando a prática de comunicação entre as partes e um pequeno grupo central (LEVY, 2013).

Já para Randolph (2007), o “Modelo Colaborativo” proposto por Patsy Healey entre os anos de 1997 e 2003, é o oposto às vertentes instrumentalistas e estratégicas que a antecederam. Segundo o autor as principais características desta forma de planejamento são: o rompimento da atribuição e responsabilidade exclusiva do Estado no planejamento; a substituição do tradicional esquema de tomada de decisão baseado na racionalidade da eficiência, pela conflituosa, construída por amplos debates coletivos mediados; e a opção pela horizontalidade assegurada por uma ética do discurso onde todos merecem respeito, voz e o mesmo direito de expressão (RANDOLPH, 2007).

Segundo Fainstein (2000), o “Modelo Colaborativo” não deve ser criticado por seus ideais de abertura e diversidade, sua vulnerabilidade reside antes na tendência de substituir a exortação moral pela análise. A autora argumenta que as lacunas teóricas da teoria comunicativa que embasa o modelo se revelam na prática – pela lacuna entre a retórica e a ação – e que o escrutínio dos esforços para basear o planejamento no diálogo revela sérios problemas de implementação e o domínio contínuo dos já poderosos. Outros problemas práticos apontado por Fainstein (2000), são: o longo tempo necessário para o desenvolvimento desses processos participativos, levando ao esgotamento entre os participantes e à consequente desilusão, por não obter resultados satisfatórios conforme suas expectativas e o potencial conflito entre os objetivos e os resultados dos processos em especial àqueles inerentes à atividade quando exercida em escala regional.

Para Fainstein (2000) os teóricos do “Modelo Colaborativo” estão comprometidos com a equidade e a diversidade, mas há pouca probabilidade de que esse seja o resultado da participação das partes interessadas em municípios relativamente pequenos. Ainda segundo a autora, organizar o planejamento em uma área metropolitana de modo a abranger a diversidade de classe, raça e etnia exige a extensão do processo por várias jurisdições políticas, a fim de escapar à homogeneidade imposta pela segregação espacial. Além disso, os obstáculos para envolver os cidadãos no planejamento metropolitano, no entanto, são enormes, e isso significa sacrificar a familiaridade local que é a lógica do planejamento participativo da vizinhança (FAINSTEIN, 2000).



Fainstein (2000), conclui sua crítica ao “Modelo Colaborativo” argumentando que o processo de construção coletiva das cidades requer capacitação e garantia de influência de classes menos favorecidas e que a capacidade de participar é um recurso na luta pelo poder que deve ser reforçada por outros recursos como: dinheiro, acesso a conhecimentos especializados, organização eficaz e cobertura da mídia. Para a autora os teóricos deste modelo não negariam a importância desses recursos, mas suas análises não se concentram neles e essa omissão, se constitui na fraqueza fundamental da teoria participativa que embasa o “Modelo Colaborativo” (FAINSTEIN, 2000).

#### 4.5 Modelo Intervencionista

O que Fainstein (2000) define como *New Urbanism*<sup>184</sup> refere-se a uma abordagem mais ideológica do que teórica, orientada por projetos urbanísticos que visam o desenvolvimento urbano planejado, desenvolvido principalmente por grupos constituídos por arquitetos, jornalistas, acadêmicos, praticantes do planejamento e movimentos populares. Segundo a autora, seus maiores expoentes são Andrés Duany e Elizabeth Plater-Zyberk<sup>185</sup>.

São características comuns dessa abordagem: i) ser ancorado por um projeto urbano com variados tipos de edificações; ii) ter preferência pelos usos mistos; iii) ofertar habitação para diferentes classes sociais; iv) apostar no privilégio do domínio público; v) ter a vizinhança como unidade básica de planejamento; vi) ser fisicamente limitada por um perímetro de intervenção; vii) possuir um conjunto de vantagens pré-definidas, construídas pelo engajamento da comunidade afetada, por meio da realização de *charretes*<sup>186</sup> (FAINSTEIN, 2000).

---

<sup>184</sup> A teoria do *New Urbanism* surgiu nos Estados Unidos sob influência do *British Neotraditional Town Planning* (NTP), levado a cabo pelo Príncipe Charles e o arquiteto Leon Krier na Inglaterra, que “pretendia recriar as cidades pré-industriais na Europa pós-industrial” (Soja, 2000, p. 248). É identificada como fruto do crescimento do movimento do *Smart Growth*, que tem entre seus pressupostos a valorização do senso de comunidade; otimização do dinheiro público; melhorias para o transporte, a mobilidade e qualidade do ambiente urbano; tudo isso com a garantia de desenvolvimento, da proteção dos investimentos existentes na vizinhança e retorno rentável aos empreendedores (Freilich apud Callies, Freilich e Roberts, 2004, p. 682). Fonte: SILVA, Maria Floresia Pessoa de Souza e. Antigos processos e novas tendências da urbanização norte-americana contemporânea. Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 32, p. 365-390, nov. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3204> Acesso em: 25 mar. 2020.

<sup>185</sup> Para conhecer o trabalho de Andrés Duany e Elizabeth Plater-Zyberk, acesse: <https://www.dpz.com/>.

<sup>186</sup> O termo *charrette* é uma alusão ao veículo que buscava os projetos produzidos numa competição de 24 horas tradicional na Faculdade de Belas Artes da França, no século XIX. Ele frequentemente é utilizado para caracterizar encontros entre os diversos atores (planejadores, projetistas, partes afetadas, técnicos, tomadores de decisão) antes da etapa de concepção de projeto urbano que será utilizado para ancorar as intervenções.

Ou seja, sua ênfase é mais no conteúdo dos planos do que no método para alcançá-los. Segundo a autora, a fragmentação gerada pela proliferação dos subúrbios americanos, que resultou em problemas como excesso de tráfego de veículos, degradação ambiental, aumento da violência entre a população mais jovem, é o principal combustível para o desenvolvimento do *New Urbanism* nos Estados Unidos. O *New Urbanism* é vulnerável à acusação de que seus defensores vendem demais seus produtos, promovendo um determinismo ambiental irrealista que abriu caminho ao longo da história do planejamento físico (FAINSTEIN, 2000).

O “Modelo Intervencionista” tem como críticas frequentes: i) que se produz apenas uma forma diferente de subúrbio, em vez de superar a segregação social metropolitana; ii) que seus resultados tendem a uma homogeneidade física e social; iii) que possuem pouco espaço para a diversidade e o conflito nas tomadas de decisão em virtude do curto espaço de tempo que são acordadas as soluções; iv) que as *charretes* que constitui a etapa de participação da comunidade no processo de planejamento, é simultaneamente informativa e cooptativa; v) que o mercado não tem capacidade para superar o problema da homogeneidade física e de fornecer diversidade, etc. (FAINSTEIN, 2000).

Ainda segundo Fainstein (2000), o aspecto mais interessante do *New Urbanism* para a teoria do planejamento é que sua promessa de garantia de uma melhor qualidade de vida inspirou um “movimento social<sup>187</sup>” nos Estados Unidos. Para a autora, o modelo contrasta com o utopismo do “Modelo Colaborativo”, que oferece apenas um processo melhor, entretanto, neste caso, sem o planejador neutro e sensível que escuta e se envolve no discurso ideal (FAINSTEIN, 2000).

Os modelos anteriores até aqui apresentados não especificam para quem o planejamento deve ser realizado. Provavelmente, porque para muitos, essa resposta seria simples, “o objetivo do planejamento é servir a algum interesse público geral. Segundo Levy (2013), na década de 1960, surgiu uma vertente diferenciada da teoria do planejamento. O foco não era mais “como planejar”, mas sim, “com quem e para quem planejar”. Surge o termo *Advocacy Planning* fundado por Paul Davidoff<sup>188</sup>(LEVY, 2013). Segundo Levy (2013), a teoria de Davidoff baseava-se na ideia de que o

---

<sup>187</sup> *Gated Communities*. Completamente diversa do *New Urbanism*, sem regras ou princípios formalizados, as *Gated Communities* têm como único objetivo atender às necessidades e aos desejos de seus ávidos consumidores. Suas principais características são: o isolamento do entorno, o acesso controlado através de barreiras físicas explícitas ou tecnológicas; o controle da paisagem (arquitetura, urbanismo e paisagismo) e da comunidade por meio de regras contratuais rigidamente administrados pelas associações de moradores e/ou administradores. Fonte: SILVA, Maria Floresia Pessoa de Souza e. Antigos processos e novas tendências da urbanização norte-americana contemporânea. Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 32, p. 365-390, nov. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3204> Acesso em: 25 mar. 2020.

<sup>188</sup> Paul Davidoff. É um urbanista norte-americano com experiência nas atividades de planejamento pública e privada e na docência universitária e fundador do *Suburban Action Institute* em 1969. É autor do artigo (1965) “*Advocacy and pluralism in planning*”, onde defendia advocacia em favor de comunidades pobres, planejamento social e maior envolvimento dos cidadãos

papel adequado de um planejador não é servir a um interesse público geral, mas sim, servir aos interesses de grupos pobres e minoritários, grupos estes, menos afortunados e menos representados na sociedade, da mesma forma que um advogado, daí a denominação do modelo.

#### 4.6 Modelo Inclusivo

Uma das características do “Modelo Inclusivo” é que não haveria um único plano, deveria haver uma pluralidade de planos – planos conservadores e liberais, planos de apoio ao mercado privado, planos para apoiar um maior controle governamental, planos para o desenvolvimento de áreas suburbanas, etc. – construídos de forma republicana e democrática para o desenvolvimento da cidade (LEVY, 2013).

Na visão de Fainstein (2000), uma teoria que embasa o “Modelo Inclusivo” que ela denomina de “Cidade Justa”, valoriza tanto a participação de grupos sociais menos favorecidos, quanto a equidade dos resultados para a sociedade. Portanto, representar uma imagem de uma “Cidade Justa” coloca o teórico do planejamento no papel de advogado, não necessariamente de um grupo específico, como acredita Davidoff, mas como o advogado de um programa. Segundo a autora, os teóricos da “Cidade Justa” podem ser enquadrados em 2 (duas) categorias: [1] os “democratas radicais”; e [2] os “economistas políticos.” Os primeiros diferem dos teóricos do “Modelo Colaborativo” ao entender e acreditar que a mudança social progressiva resulta apenas do exercício do poder por aqueles que anteriormente haviam sido excluídos do poder. A participação é o veículo através do qual esse poder se afirma. O grupo dos economistas políticos, no qual a autora se inclui, assume uma posição explicitamente normativa em relação à distribuição de benefícios sociais. A autora observa ainda que a tradição da economia política, até recentemente, se focava em “uma crítica aos fenômenos urbanos e regionais com base em valores que raramente eram explicitados” e completa argumentando que embora claramente o principal valor subjacente a essas análises fosse a equidade, a discussão geralmente prosseguia identificando a injustiça sem colocar o que era justo (FEISNTEIN, 2000).

Ainda segundo Fainstein (2000), uma visão persuasiva da ‘Cidade Justa’ precisa incorporar um Estado empreendedor que, além de proporcionar bem-estar, gere maior riqueza, projete um futuro

incorporando uma sociedade de classe média, empodere e atenda aos interesses dos pobres e desprivilegiados, e julgue os resultados obtidos pelas políticas públicas, sem esquecer de que os resultados alcançáveis são fortemente impactados pela economia.

Críticos do “Modelo Inclusivo” argumentam segundo Levy (2013): que o planejamento, tradicionalmente, trabalhava com a noção de que havia um interesse público central; que a multiplicidade de planos poderia resultar em planos diametralmente contrastantes o que dificultaria e/ou inviabilizaria sua prática; e que dificilmente um planejador conseguiria trabalhar com este modelo prestando consultoria mediante pagamento de órgãos públicos, em virtude de que essa relação cobraria do planejador alguma lealdade aos interesses da comunidade; e segundo Fainstein (2000): que o pluralismo democrático oferece pouca probabilidade de escapar do domínio dos grupos com maior acesso aos recursos organizacionais e financeiros; que um governo democrático, exceto que tenha dispositivos legais específicos, pode privar as minorias de sua subsistência, liberdade ou autoexpressão; e que dado o sistema de dominação social, não se pode presumir que a participação das partes interessadas seria transformadora de maneira a melhorar a situação da maioria das pessoas.

## Apêndice 5 – Roteiro das entrevistas – Portugal e Colômbia

BLOCOS	CONTEXTO	PERGUNTAS
1º Bloco	<i>EXPERIÊNCIA PESSOAL DO ENTREVISTADO</i>	1) Qual sua formação acadêmica?
		2) Poderia relatar brevemente sua trajetória profissional destacando suas principais ocupações, bem como as principais atribuições inerentes a elas?
		3) Atualmente, está envolvido em algum projeto operacionalizado pelo <i>Land Readjustment</i> ?
		4) Caso positivo, poderia descrevê-lo brevemente?
	<i>CONTEXTO DE SURGIMENTO</i>	5) Quando surgiu e o que influenciou o interesse na incorporação do <i>Land Readjustment</i> em seu país?
		6) Quando surgiu e o que influenciou o interesse na incorporação do <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
	<i>ENQUADRAMENTO LEGAL</i>	7) Quais podem ser consideradas as principais etapas para a consolidação do marco regulatório do <i>Land Readjustment</i> em seu país?
		8) Quais podem ser consideradas as principais etapas para a consolidação do marco regulatório do <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
	<i>CONTEXTO DE APLICAÇÃO</i>	9) Quais são as aplicações (propósitos urbanísticos) em que o <i>Land Readjustment</i> é utilizado em seu país?
		10) Quais são as aplicações (propósitos urbanísticos) em que o <i>Land Readjustment</i> é utilizado em sua cidade?
		11) Em que outras situações (ainda não utilizadas – previstas ou não no marco regulatório) você consideraria pertinente a aplicação do <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
<i>PROPOSITURA DA INTERVENÇÃO</i>	12) Quem pode propor intervenções de <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?	
2º Bloco	<i>CARACTERÍSTICAS DE IMPLEMENTAÇÃO</i>	13) Qual o percentual mínimo de aprovação (dos proprietários afetados diretamente) é necessário para a implementação de intervenções conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
		14) Qual o percentual médio de aprovação (dos proprietários afetados diretamente) tem sido praticado em intervenções conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
		15) Quem é responsável pelo financiamento das operações urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
	<i>ETAPAS DE APLICAÇÃO</i>	16) Quais são as etapas (consideradas mínimas) para a aplicação do <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
	<i>AGENTES ENVOLVIDOS</i>	17) Quem são os agentes que devem se envolver (obrigatoriamente) nas intervenções operacionalizadas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade, e quais suas atribuições dentro do processo?
		18) Como são definidos e garantidos os níveis de participação (consultivo, deliberativo, etc.) dos agentes?
	<i>ASPECTOS DE GESTÃO DAS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS (LR)</i>	19) Quem pode ser responsável pelo Projeto de Intervenção?
		20) Quem pode ser responsável pela Modelagem Econômica-Financeira?
		21) Quem pode ser responsável pela Simulação Espacial?
		22) Quem pode ser responsável pela Gestão Administrativa do Processo?
23) Quem pode ser responsável pela Execução das obras?		
24) Quem pode ser responsável pela Fiscalização das obras?		
25) Quem pode ser responsável pelo Monitoramento do processo?		
26) Quem pode ser responsável pela Mediação de conflitos?		
27) Quem pode ser responsável pela Implementação de melhorias?		
28) Quem pode ser responsável por Eventuais desapropriações?		
29) Quem pode ser responsável pela Comunicação Interna?		
30) Quem pode ser responsável pela Comunicação Externa?		
<i>TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO</i>	31) Como funciona a comunicação entre os agentes envolvidos em sua cidade?	
	32) Como funciona a comunicação dos agentes envolvidos com as pessoas afetadas (proprietários, locatários, usuários) diretamente pelas intervenções em sua cidade?	
	33) Como funciona a comunicação entre os agentes envolvidos e os demais seguimentos da sociedade organizada em sua cidade?	
	34) Como funciona a comunicação dos agentes envolvidos com a imprensa local	

<b>3º Bloco</b>		em sua cidade?
	<b>ASPECTOS SOCIAIS DA ATIVIDADE URBANÍSTICA</b>	<p>35) Como se enquadraria a função social da propriedade urbana nas intervenções urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>36) Como são equilibrados os benefícios e ônus das intervenções urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>37) Quais os mecanismos de inclusão e proteção social são utilizados nas intervenções urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>38) Quais os mecanismos de controle do processo de gentrificação são utilizados nas intervenções urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p>
	<b>VALORIZAÇÃO DA ÁREA</b>	<p>39) Qual o percentual médio de contribuição de terra (dos proprietários diretamente afetados) tem sido praticado nas intervenções conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>40) Que outros aspectos - além dos espaços e equipamentos públicos resultantes da intervenções conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade – podem ser considerados na valorização da área transformada, e porquê?</p>
	<b>PERCEPÇÃO DO ENTREVISTADO</b>	<p>41) Utilizando o critério de avaliação de conceito que segue:  (A) Muito Satisfatória;  (B) Satisfatória;  (C) Indiferente;  (D) Insatisfatória; e  (E) Muito Insatisfatória,  Qual a sua percepção quanto ao grau de satisfação dos...</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agentes Públicos envolvidos ( ) <i>motivo:</i> _____</li> <li>2. Agentes Públicos não envolvidos ( ) <i>motivo:</i> _____</li> <li>3. Agentes Privados envolvidos ( ) <i>motivo:</i> _____</li> <li>4. Proprietários afetados diretamente ( ) <i>motivo:</i> _____</li> <li>5. Locatários afetados diretamente ( ) <i>motivo:</i> _____</li> <li>6. Usuários afetados diretamente ( ) <i>motivo:</i> _____</li> <li>7. Cidadãos do Entorno Imediato ( ) <i>motivo:</i> _____</li> <li>8. Sociedade Organizada local ( ) <i>motivo:</i> _____</li> <li>9. Ambiente Acadêmico local ( ) <i>motivo:</i> _____</li> <li>10. ONGs locais ( ) <i>motivo:</i> _____</li> </ol> <p>...nas intervenções conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>42) Quais EFEITOS podem ser atribuídos à prática das Intervenções Urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> no <i>Planejamento Urbano</i> em sua cidade?</p> <p>43) Quais RISCOS podem ser atribuídos à prática das Intervenções Urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>44) Quais BENEFÍCIOS podem ser atribuídos à prática das Intervenções Urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>45) Gostaria de acrescentar alguma informação que considere pertinente?</p>

Fonte: Autor

## Apêndice 6 – Roteiro das entrevistas – Brasil

BLOCOS	CONTEXTO	PERGUNTAS
1º Bloco	<i>EXPERIÊNCIA PESSOAL DO ENTREVISTADO</i>	1) Qual sua formação acadêmica?
		2) Poderia relatar brevemente sua trajetória profissional destacando suas principais ocupações, bem como as principais atribuições inerentes a elas?
		3) Atualmente, está envolvido em alguma atividade relacionada ao <i>Land Readjustment</i> ?
		4) Caso positivo, poderia descrevê-lo brevemente?
	<i>CONTEXTO DE SURGIMENTO</i>	5) Quando surgiu e o que influenciou o interesse na incorporação do <i>Land Readjustment</i> no Brasil?
		6) Quando surgiu e o que influenciou o interesse na incorporação do <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
	<i>ENQUADRAMENTO LEGAL</i>	7) Quais podem ser consideradas as principais etapas para a consolidação do marco regulatório do <i>Land Readjustment</i> no Brasil?
		8) Quais podem ser consideradas as principais etapas para a consolidação do marco regulatório do <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
		9) Em que etapa sua cidade se encontra atualmente?
	<i>CONTEXTO DE APLICAÇÃO</i>	10) Quais são as aplicações (propósitos urbanísticos) em que o <i>Land Readjustment</i> poderia ser utilizado no Brasil?
11) Quais são as aplicações (propósitos urbanísticos) em que o <i>Land Readjustment</i> é utilizado em sua cidade?		
12) Em que outras situações (ainda não utilizadas – previstas ou não no marco regulatório) você consideraria pertinente a aplicação do <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?		
<i>PROPOSITURA DA INTERVENÇÃO</i>	13) Quem pode propor intervenções de <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?	
2º Bloco	<i>CARACTERÍSTICAS DE IMPLEMENTAÇÃO</i>	14) Qual o percentual mínimo de aprovação (dos proprietários afetados diretamente) considera pertinente para a implementação de intervenções conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
		15) Quem deve ser responsável pelo financiamento das operações urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
	<i>ETAPAS DE APLICAÇÃO</i>	16) Quais são as etapas (consideradas mínimas) para a aplicação do <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?
	<i>AGENTES ENVOLVIDOS</i>	17) Quem são os agentes que devem se envolver (obrigatoriamente) nas intervenções operacionalizadas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade, e quais suas atribuições dentro do processo?
		18) Como são (ou deveriam ser) definidos e garantidos os níveis de participação (consultivo, deliberativo, etc.) dos agentes?
	<i>ASPECTOS DE GESTÃO DAS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS (LR)</i>	19) Quem pode ser responsável pelo Projeto de Intervenção?
		20) Quem pode ser responsável pela Modelagem Econômica-Financeira?
		21) Quem pode ser responsável pela Simulação Espacial?
		22) Quem pode ser responsável pela Gestão Administrativa do Processo?
		23) Quem pode ser responsável pela Execução das obras?
24) Quem pode ser responsável pela Fiscalização das obras?		
25) Quem pode ser responsável pelo Monitoramento do processo?		
26) Quem pode ser responsável pela Mediação de conflitos?		
27) Quem pode ser responsável pela Implementação de melhorias?		
28) Quem pode ser responsável por Eventuais desapropriações?		
29) Quem pode ser responsável pela Comunicação Interna?		
30) Quem pode ser responsável pela Comunicação Externa?		
<i>TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO</i>	31) Como funciona (ou deveria funcionar) a comunicação entre os agentes envolvidos em sua cidade?	
	32) Como funciona (ou deveria funcionar) a comunicação dos agentes envolvidos com as pessoas afetadas (proprietários, locatários, usuários) diretamente pelas intervenções em sua cidade?	
	33) Como funciona (ou deveria funcionar) a comunicação entre os agentes envolvidos e os demais seguimentos da sociedade organizada em sua cidade?	
	34) Como funciona (ou deveria funcionar) a comunicação dos agentes envolvidos com a imprensa local em sua cidade?	

<b>3º Bloco</b>	<b>ASPECTOS SOCIAIS DA ATIVIDADE URBANÍSTICA</b>	<p>35) Como se enquadraria (ou poderia se enquadrar) a função social da propriedade urbana nas intervenções urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>36) Como são (ou poderiam ser) equilibrados os benefícios e ônus das intervenções urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>37) Quais os mecanismos de inclusão e proteção social são (ou deveria ser) utilizados nas intervenções urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>38) Quais os mecanismos de controle do processo de gentrificação são (ou deveriam ser) utilizados nas intervenções urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p>
	<b>VALORIZAÇÃO DA ÁREA</b>	<p>39) Qual o percentual médio de contribuição de terra (dos proprietários diretamente afetados) tem sido praticado (ou deveria ser praticado) nas intervenções conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>40) Que outros aspectos - além dos espaços e equipamentos públicos resultantes da intervenções conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade – poderiam ser considerados na valorização da área transformada, e porquê?</p>
	<b>PERCEPÇÃO DO ENTREVISTADO</b>	<p>41) Utilizando o critério de avaliação de conceito que segue:</p> <p>(F) Muito Satisfatória;  (G) Satisfatória;  (H) Indiferente;  (I) Insatisfatória; e  (J) Muito Insatisfatória,</p> <p>Qual a sua percepção quanto ao grau de satisfação poderiam ter os...</p> <p>11. Agentes Públicos envolvidos ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>12. Agentes Públicos não envolvidos ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>13. Agentes Privados envolvidos ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>14. Proprietários afetados diretamente ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>15. Locatários afetados diretamente ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>16. Usuários afetados diretamente ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>17. Cidadãos do Entorno Imediato ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>18. Sociedade Organizada local ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>19. Ambiente Acadêmico local ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>20. ONGs locais ( ) <i>motivo:</i> _____</p> <p>...em intervenções conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>42) Quais EFEITOS poderiam causar Intervenções Urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> no <i>Planejamento Urbano</i> em sua cidade?</p> <p>43) Quais RISCOS poderiam ser causados por Intervenções Urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>44) Quais BENEFÍCIOS poderiam ser causados por Intervenções Urbanísticas conduzidas pelo <i>Land Readjustment</i> em sua cidade?</p> <p>45) Gostaria de acrescentar alguma informação que considere pertinente?</p>

Fonte: Autor



## Apêndice 7 – Entrevista com especialista Português

### RELATÓRIO DA ENTREVISTA

Informações sobre a Pesquisa	
Título	<b>O REPARCELAMENTO NO BRASIL: Conjunturas do ingresso do instrumento urbanístico Land Readjustment na Política Urbana nacional.</b>
Instituição de Ensino	Programa de Pós-Graduação em <i>Planejamento Urbano</i> e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS)
Pesquisador Responsável	<b>Orlando Pinto Ribeiro (doutorando)</b> E-mail: <a href="mailto:arq.orlandoribeiro@gmail.com">arq.orlandoribeiro@gmail.com</a> Tel: +55 (41) 99221-5368
Orientadora Responsável	Profª. Luciana Inês Gomes Miron E-mail: <a href="mailto:luciana.miron@ufrgs.br">luciana.miron@ufrgs.br</a>
Contato PROPUR/UFRGS	Tel: +55 (51) 3308-3145   E-mail: <a href="mailto:propur@ufrgs.br">propur@ufrgs.br</a>
CEP/UFRGS	Tel: +55 (51) 3308-3738   E-mail: <a href="mailto:etica@propesq.ufrgs.br">etica@propesq.ufrgs.br</a>

Informações sobre a entrevista	
Entrevistador:	Orlando Pinto Ribeiro (OPR)
Entrevistado:	ESPECIALISTA PORTUGUÊS
Cidade:	Coimbra
Nacionalidade:	Portugal
Data da Entrevista:	13 de agosto de 2019
Horário de Início:	11h 27min 53seg
Tempo da Entrevista:	01 horas, 06 minutos e 46 segundos
Tipo da Entrevista:	Entrevista Semiestruturada
Modalidade da Entrevista:	Via Skype (Vídeo Chamada pela Internet) com captação de áudio
Formação/Atuação	Doutora em Direito (Ciências Jurídico-Políticas); Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC); Áreas de interesse: Direito da União Europeia; Direito Administrativo e do urbanismo; Direito Internacional Privado; Resolução alternativa de litígios; Direito da Igualdade e da não Discriminação; Membro do Conselho Técnico-Científico do Centro de Estudos de Ordenamento do Território, do Urbanismo e do Ambiente. Membro do Conselho fiscal do Instituto Ius Gentium Conimbrigae. Membro Associado do Centro de Estudos Registas e Notariais (CENoR). Corresponde estrangeira da Revista de Derecho Urbanístico e Medio Ambiente. Integra o Conselho de Redacção da Revista Americana de Urbanismo (RADU). É investigadora do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX (CEIS20), no grupo Europeísmo, Atlânticidade e Mundialização. Pertence ao Conselho Editorial da Revista online Debater a Europa. Faz parte da Direção da Associação de Direito e Economia Europeia (ADEE). Membro do European Law Institute (ELI). Membro do Grupo de Especialistas Ordenar a Cidade.

#### Pergunta 01

**Poderia me falar um pouco sobre sua formação acadêmica?**

**Resposta:**

Eu sou licenciada em Direito, mestre em ciências jurídicas e políticas e doutora, tudo pela Faculdade de Direito

de Coimbra. Eu leciono desde 1999 várias disciplinas em várias áreas do direito. E uma delas tem sido o Direito Urbanístico. Além disso, eu faço parte do CEDOUA, que é um centro sediado na Faculdade de Direito de Coimbra que se ocupa de matéria urbanística e que organiza workshops, formações profissionais e tem um curso de pós-graduação onde leciono.

Atuo também como consultora para entidades públicas e privadas na área urbanística. Portanto, eu trabalho muito com planos de intervenção e operações urbanísticas, bem como com seus respectivos problemas jurídicos. Tenho trabalhado com questões jurídicas referentes a projetos operacionalizados pelo *Reparcelamento* e com instrumentos de Regularização e Valorização Fundiária. Estes temas ocupam grande parte de meu trabalho nos âmbitos acadêmico e profissional.

**Observações:**

**Pergunta 02**

**Poderia relatar o contexto do surgimento do *Reparcelamento* na Política Urbana portuguesa?**

**Resposta:**

Bom, os motivos subjacentes estão diretamente relacionados aos interesses contínuos de ordenamento e/ou reordenamento do território, tradicionalmente promovidos e controlados pela Administração Pública, bem como pela ideia de promover alguma sinergia entre agentes privados direta e indiretamente afetados, para que conjuntamente pudessem executar planos de intervenção urbanística de forma mais sistemática.

Em Portugal o *Reparcelamento*, não exclusivamente, está diretamente vinculado a questão da execução sistemática dos planos. Ou seja, os planos orientam o desenvolvimento urbanístico. E, portanto, é um mecanismo – que diferente das tradicionais divisões de solo denominados de loteamentos urbanos, e controlados pela Administração Pública – de maior complexidade, mais rico e que demanda conhecimentos técnicos multidisciplinares dos agentes públicos e privados envolvidos nos processos.

O *Reparcelamento* surgiu na legislação urbanística portuguesa em 1999 por meio do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. Nos anos de 2000 e 2003, o decreto recebeu alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro. As complementações incorporadas por essas alterações afetaram mais o instrumento Reabilitação Urbana. Já o modo técnico e jurídico que estabelecia o funcionamento do *Reparcelamento* não sofreu alterações significativas.

Desde a década de 1970, na antiga Lei dos Solos portuguesa, já havia um instrumento jurídico-urbanístico que pretendia a associação entre a Administração Pública com os proprietários das áreas diretamente afetadas por intervenções urbanísticas. Entretanto, ela tinha alguns problemas de efetividade e jurídicos associados. Nesse instrumento, os particulares associavam-se com a Administração Pública e transferiam a ela os direitos de propriedade, de subdivisão e de redistribuição das unidades imobiliárias resultantes da operação. Ocorre que nesta época não havia uma dinâmica apropriada na Administração Pública (nacional, estadual, municipal) para promover esse instrumento. Muita coisa foi feita sem controle algum. Portanto, muitas situações de ilegalidades fundiárias foram cometidas. E, portanto, esse instrumento nunca teve sucesso.

Esse cenário levou a Administração Pública a ter que repensar este instrumento, forçando-a à buscar outro mais robusto, capaz de responder às situações mais complexas de reorganização fundiária. Foi nesse cenário que surgiu o *Reparcelamento* em Portugal.

**Observações:**

Não me parece que tenha referido o seguinte "Nos anos de 2000 e 2003, o decreto recebeu alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro". Além de que a reabilitação urbana foi mais regulamentada em geral em 2004 e 2009.

**Pergunta 03****Poderia falar um pouco sobre a legislação que regulamenta o *Reparcelamento* em Portugal?****Resposta:**

Em Portugal, a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo está definida pela Lei 31/2014 de 30 de Maio, e ancorada pela alínea c do art. 161 da Constituição Federal Portuguesa que estabelece competência política e legislativa à Assembleia da República para “fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo.”

O *Reparcelamento* é tratado nesta legislação como um instrumento de acolhimento vicinal, de responsabilidade dos municípios. Para vir a ser realizado, deverá estar previsto como um plano urbanístico aprovado pelo programa de planeamento local.

O art. 19 da Lei 31/2014 que trata da Estruturação da Propriedade estabelece em seu 1º parágrafo que “o dimensionamento, fracionamento, emparcelamento e *Reparcelamento* da propriedade do solo realiza-se de acordo com o previsto nos planos territoriais, devendo as unidades prediais ser adequadas ao aproveitamento do solo neles estabelecido”; e no 5º parágrafo que “os proprietários do solo urbano podem reestruturar a propriedade, nomeadamente promovendo o fracionamento ou *Reparcelamento* de prédios destinados à construção urbana, mediante operações urbanísticas de loteamento que definam a edificabilidade e os prazos da sua concretização.

**Observações:**

O *Reparcelamento* para ser realizado não tem necessariamente de estar previsto num plano urbanístico aprovado pelos Municípios, embora seja esta a sua normal origem. Para além da lei de Bases o instrumento de *Reparcelamento* está previsto no Decreto-Lei 80/2015.

**Pergunta 4****Poderia comentar um pouco sobre a experiência dos municípios portugueses na utilização do *Reparcelamento*?****Resposta:**

Aqui em Portugal, os municípios predominantemente rurais desenvolvem poucos planos de *Reparcelamento*, diferentemente dos municípios mais urbanos, onde a maior pressão urbanística para execução destes planos tem se manifestado, em especial, naqueles onde existe uma dinâmica urbana subjacente. Se não houver dinâmica, dificilmente o município vai expropriar para conseguir reparcelar. Tem de haver ali algo mais, sobretudo quando as situações não são predominantemente de interesse público. Às vezes, os particulares querem reparcelar eles próprios para reorganizar as suas propriedades. E algumas vezes o município coopera com os particulares, porque tem interesse. E tem municípios, que em zonas centrais da cidade, claramente querem fazer as coisas acontecerem.

Outro ponto importante citar é que seja pelo interesse público e/ou privado, promover a conversão de uma área por meio de uma nova ocupação, casos em que são aplicados o instrumento *Reparcelamento*, as intervenções deverão ser parte integrante de um programa de *Planejamento Urbano* local.

Aqui em Portugal temos três modalidades distintas (art. 55 da Lei 31/2014) de concretização dos planos. (1) A execução sistemática, que consiste na realização, mediante programação municipal, de operações urbanísticas integradas (transformação, reabilitação ou regeneração ordenada do território); (2) A execução não sistemática, efetuada sem necessidade de prévia delimitação de unidades de execução (por meio de operações urbanísticas a realizar nos termos da lei); e (3) A execução sistemática dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, concretizada por meio de políticas urbanas integradas (mediante a aquisição ou disponibilização de terrenos, operações de transformação fundiária e formas de parceria e concessão) que incentivem a concertação dos diversos interesses, no âmbito de unidades de execução delimitadas nos termos da lei.

Cada uma dessas modalidades tem três sistemas possíveis de discussão: (1) o sistema de imposição administrativa, que são aqueles casos em que a administração diz “se vocês não fizerem faço eu”; (2) O sistema de cooperação em que a administração diz “eu quero isto mas, eu quero me associar. Não vou fazer isso sozinho. Eu quero que a maioria dos proprietários se associe”; e (3) o sistema da iniciativa dos proprietários, que é basicamente, o município dizer: “eu não me importo que isto aconteça. Até quero. Faz sentido. Mas eu não estou disposto a ser parceiro. Se os particulares estão dispostos a fazer, eu controlo essa operação, dou o apoio necessário, mas não estou, digamos, comprometido como parceiro. Apenas como controlador.”

O instrumento *Reparcelamento* se enquadra nestas modalidades e sistemas acima citados que caracterizam três distintos ambientes onde os agentes públicos e privados cumprem distintos papéis nos planos das unidades de execução. Além disso, pode haver transições entre elas. Por exemplo, a Administração Pública diz que o sistema escolhido para a *Operação de Reparcelamento* de uma determinada área será a de cooperação, mas se em cinco anos nada for feito, deverá migrar para o sistema de imposição administrativa. Basicamente, neste caso, há uma mensagem clara aos proprietários de que a execução do plano será realizada primordialmente por meio de parceria ou, na pior hipótese, compulsoriamente. Nesta situação os agentes públicos municipais deverão verificar se os proprietários das áreas afetadas pelo plano de *Reparcelamento* querem participar do processo, além de ajudar a perceberem o que podem ganhar com o *Reparcelamento* em conjunto com a Administração Pública. Mas, senão quiserem a missão, deverá demonstrar que está disposta a avançar sozinha com meios que obtiver, entendendo que a opção de *Reparcelamento* vai gerar proventos e, portanto, se esforçará para realizá-la.

#### **Observações:**

O sistema (3) A execução sistemática dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, é, afinal, uma explicitação do sistema (1). Apenas existem dois sistemas em Portugal.

#### **Pergunta 5**

**O *Reparcelamento* tem sido utilizado em que contextos e para quais propósitos urbanísticos nas cidades portuguesas?**

#### **Resposta:**

Normalmente, forçosamente, o *Reparcelamento* tem sido utilizado como um mecanismo de extensão urbana, caracterizada pela ampliação de áreas urbanas consolidadas sobre áreas de urbanização programada definidas pelo *Planejamento Urbano* local. Isso é que tem sido predominantemente.

O *Reparcelamento* também tem sido aplicado em zonas que estão dentro de centros urbanos, e que por algum motivo nunca foram parcelados e encontram-se envoltos por áreas urbanas consolidadas e desenvolvidas, e que sofrem pressão em momentos de pujança econômica-urbanística. Nestes casos, geralmente é o município que move a urbanização dessas áreas. Portanto, normalmente, é para construir onde antes não havia construção. E usualmente, em zonas urbanas e rurais, o *Reparcelamento* tem sido usado em empreendimentos turísticos.

Portugal tem que estar todo coberto por Planos Diretores revisados até 2021/2022. E a tendência é que esses espaços de expansão urbana, atualmente consideradas excessivas, se reduzam ao máximo. Neste novo cenário, o *Reparcelamento* deverá ser utilizado mais como um mecanismo de reconfiguração do solo em locais que haja uma reclassificação do solo, do que um instrumento de expansão urbana, como tem sido mais empregado.

Outra aplicação possível é na reorganização das situações de áreas deterioradas (bairros sociais, antigas zonas industriais) que hoje existam e que se querem reformular. E também em áreas que querem se reformular em termos de uso, ou de conceito. Portanto, esse deve ser o caminho para as novas *Operações Urbanísticas de Reparcelamento*, diferentemente do que se tem feito hoje.

#### **Observações:**

**Pergunta 6**

**Considerando que a execução dos planos, eventualmente pode vir a ser de natureza compulsória, em especial quando há o interesse da Administração Pública pela intervenção urbanística, como funciona a desapropriação dos terrenos afetados pelo projeto?**

**Resposta:**

Aqui em Portugal as Administrações Públicas municipais procuram evitar ao máximo, a utilização de instrumentos de desapropriação, por não serem muito bem vistos e financeiramente custosos.

Em Portugal, não temos um percentual considerado mínimo ou adequado de adesão voluntária aos planos de execução. Aqui temos uma flexibilidade em virtude das distintas modalidades e sistemas de execução dos planos. No sistema de “iniciativa dos proprietários” a Administração Pública diz claramente “Eu não vou desapropriar ninguém e não vou investir”. No sistema de “cooperação”, desde que seja real, não haverá necessidade de desapropriação em grande escala.

Já, no sistema de “imposição administrativa” diz: “Se vocês não fizerem, eu vou fazer.” Neste caso estarão dispostos a desapropriar tantos terrenos afetados quanto forem necessários para a execução do plano. Portanto, não há um percentual, vai depender sempre do interesse público que esteja envolvido. Normalmente o município expropria apenas o estritamente necessário para viabilizar a operação.

**Observações:****Pergunta 7**

**Poderia citar quais as principais prerrogativas e etapas na operacionalização do *Reparcelamento* em Portugal?**

**Resposta:**

Normalmente, as *Operações de Reparcelamento* deveriam estar (nem sempre estão), envolvidos em procedimentos de participação, conceitualização e contratualização com os particulares.

O primeiro passo é a delimitação da “unidade em discussão”, caracterizada pela definição do perímetro da área de intervenção. Há um mínimo de discussão pública que delimita o território objeto do *Reparcelamento*. Nesta oportunidade os proprietários de terrenos diretamente afetados podem aderir ou não ao plano.

Essa delimitação da “unidade em discussão” pode ser: (1) objeto de licitação demandada pela Administração Pública; (2) por iniciativa dos proprietários; (3) por iniciativa de incorporadores que se interessem em edificar na área, etc. Isso não quer dizer que a Administração Pública municipal tenha que delimitar área como gostariam os proprietários e/ou os incorporadores. Independentemente de quem dará início ao processo (agentes públicos ou privados) ele se enquadra desde o início como um ato administrativo de responsabilidade do município conduzir.

Neste momento a Administração Pública vai pressionar para que o plano de reconfiguração urbana incorpore como metas a implementação e/ou a destinação de espaços para futura instalação de: novas vias, parques urbanos, áreas para implementação de equipamentos públicos (ensino, transporte, desportivo, cultura, recreação, assistência à saúde, assistência social, etc.). Na maioria dos casos o sistema de discussão que conduz esta etapa do processo é o de cooperação. A principal característica dessa etapa é a negociação de interesses entre os agentes públicos e os proprietários das áreas afetadas pela proposta de perímetro de intervenção.

O resultado final dessa etapa resulta num conjunto de informações capaz de estruturar um “termo de referência” que será utilizado para o desenvolvimento do projeto urbano que orientará o plano de *Reparcelamento* do solo a ser desenvolvido na área definida para intervenção.

Este projeto urbano depois de realizado - seja por concurso, por contratação direta dos proprietários, ou por licitação da Administração Pública - será utilizado como instrumento articulador do plano de *Reparcelamento* do solo, que após concluído em sua fase preliminar, deverá ser remetido à Câmara Municipal para sua devida aprovação e transformação em Lei.

Tradicionalmente estes planos incluem uma relação mínima de documentos que tem por finalidade registrar e tornar acessível à consulta pública informações referentes à “massa de concentração” e “massa de distribuição”, terminologias utilizadas em Portugal para diferenciar:

[1] situação atual da área de intervenção: a) mapa de delimitação da área de intervenção; b) relação de proprietários afetados; c) planta da situação atual dos terrenos e edificações afetadas pela operação; d) relação de áreas dos terrenos e das edificações afetadas; e) planilha com avaliação imobiliária dos terrenos e edificações afetados (públicos e privados); f) diagnósticos urbanísticos (vias, mobilidade, acessibilidade, geológico, ambiental, poluição, energia, saneamento, tráfego, etc.) e [2] plano de intervenção proposto: a) nova configuração fundiária a ser executada; b) projeto urbano a ser executado; c) planilha de controle financeiro com entradas e saídas; d) cronograma de realização das obras; e) estratégias e fontes de financiamento; f) regras e índices para adequação financeira dos afetados diretamente; g) contratos de adesão voluntária e processos de desapropriação; h) regras de participação, monitoramento e gestão do processo, etc.

Uma das regras importantes para compreender é que a associação com os proprietários não resulta em transferência (temporária como no passado) da propriedade fundiária para ninguém. Tudo isso se faz num momento só, ou seja, no ato administrativo que aprova o plano. Atualmente, o estado tem mecanismos que permitem fazer custos com o cenário inicial e o cenário final, fundamentais para a redistribuição fundiária e imobiliária que resultará da execução do plano.

Os planos de *Reparcelamento*, na maioria dos casos, acabam se configurando como projetos urbanos público-privados, que após sua implementação, devem estipular prazos para: a execução das novas edificações, a execução das obras de urbanização, a instalação dos equipamentos, etc. Para isso deve ter um cronograma (financeiro e temporal) específico estabelecendo custos e prazos para a conclusão das obras.

#### **Observações:**

Não me recordo de ter especificado os modos em que o projeto urbano é realizado, sobretudo porque o concurso não será diferente da licitação pública.

#### **Pergunta 8**

**Em Portugal, quem pode desenvolver os *projetos urbanos* que subsidiarão os planos de *Reparcelamento*?**

#### **Resposta:**

Em Portugal, tudo que for considerado projeto ou obra pública, deve seguir por conta de “contratação pública”. Portanto, numa situação de “imposição administrativa”, o próprio município faz por conta própria. Ou então tem que haver um contrato de construção com base em regras públicas.

Há casos de *Reparcelamento* que tem a ver com a regularização fundiária. Nestes casos, presume-se que os proprietários são pessoas de baixa renda, portanto, o município, por uma questão de apoio social, assume maior responsabilidade e se responsabiliza pelos projetos.

Se for uma situação de iniciativa dos proprietários que se associam, será um projeto privado.

Em ambos os casos compete à Administração Pública municipal – que será no mínimo uma parceira – o controle da execução de todas as operações urbanísticas.

#### **Observações:**

#### **Pergunta 9**

**Como funcionam a comunicação e a transparência na operacionalização dos planos de *Reparcelamento*?**

#### **Resposta:**

Em Portugal, todos os planos de intervenção urbanística estão sujeitos aos princípios da “publicidade” e da “transparência”. A Administração Pública municipal é obrigada a divulgar antecipadamente qualquer iniciativa e responder publicamente às questões suscitadas por qualquer cidadão. Todas as sessões de discussão sobre os planos técnicos têm que ser públicas, ou seja, as reuniões do executivo não podem ser a portas fechadas.

No entanto, a legislação que trata dos deveres dos municípios não obriga que promovam audiências públicas específicas para esta finalidade. E, portanto, a maioria dos municípios acaba fazendo o mínimo necessário, dando respostas genéricas aos questionamentos encaminhados por meio de um “relatório de respostas”.

**Observações:**

### **Pergunta 10**

**Quais os riscos e os benefícios você percebe na execução de planos de *Reparcelamento*?**

**Resposta:**

Quanto aos riscos destaco: [1] A questão da demora dos processos. Isso é algo real. Aliás, já estive envolvida em alguns processos que nunca foram a lugar nenhum. [2] O anacronismo característico de nosso sistema de registros de bens imóveis. [3] Problemas diversos na execução dos planos devido às suas complexidades, em especial em projetos de grandes dimensões.

Quanto aos benefícios destaco: [1] A clareza e transparência inerentes ao processo facilita as negociações e incrementa positivamente as mediações de conflitos. [2] Os proprietários afetados pelas *Operações de Reparcelamento*, na maioria das vezes tem ganhos econômicos. [3] Auxilia os municípios em garantir maior oferta de ambientes urbanos qualificados e de espaços para implementação de equipamentos que atendam aos interesses públicos.

Portanto, podemos considerar que os benefícios são maiores que os riscos. Mas os riscos ocorrem na prática muitas vezes.

**Observações:**

## Apêndice 8 – Entrevista com especialista Colombiano

### RELATÓRIO DE ENTREVISTA

Informações sobre a Pesquisa	
Título	<b>O REPARCELAMENTO NO BRASIL: Conjunturas do ingresso do instrumento urbanístico Land Readjustment na Política Urbana nacional.</b>
Instituição de Ensino	Programa de Pós-Graduação em <i>Planejamento Urbano</i> e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS)
Pesquisador Responsável	<b>Orlando Pinto Ribeiro (doutorando)</b> E-mail: <a href="mailto:arq.orlandoribeiro@gmail.com">arq.orlandoribeiro@gmail.com</a> Tel: +55 (41) 99221-5368
Orientadora Responsável	Profª. Luciana Inês Gomes Miron E-mail: <a href="mailto:luciana.miron@ufrgs.br">luciana.miron@ufrgs.br</a>
Contato PROPUR/UFRGS	Tel: +55 (51) 3308-3145   E-mail: <a href="mailto:propur@ufrgs.br">propur@ufrgs.br</a>
CEP/UFRGS	Tel: +55 (51) 3308-3738   E-mail: <a href="mailto:etica@propesq.ufrgs.br">etica@propesq.ufrgs.br</a>

Informações sobre a entrevista	
Entrevistador:	Orlando Pinto Ribeiro (OPR)
Entrevistado:	ESPECIALISTA COLOMBIANO
Cidade:	Bogotá.
Nacionalidade:	Colômbia
Data da Entrevista:	8 de julho de 2019
Horário de Início:	16h 49min 53seg
Tempo da Entrevista:	01 hora, 23 minutos e 10 segundos
Tipo da Entrevista:	Entrevista Semiestruturada
Modalidade da Entrevista:	Via Skype (Vídeo Chamada pela Internet) com captação de áudio
Formação/Atuação	Arquiteta especializada em economia, planejamento e desenvolvimento urbano. Graduada na Universidad de los Andes (Colômbia). Tem pós-graduação em Economia pela mesma instituição e em Desenvolvimento e <i>Planejamento Urbano</i> pela University College de Londres. É coautora de livro que aborda o problema da habitação, propriedade urbana, planejamento e gestão da terra, entre outros. Presta consultoria técnica independente para várias instituições públicas na Colômbia e na América Latina em instrumentos de gestão territorial e financiamento urbano. Também atua como professora em programas de pós-graduação de universidades colombianas como as Universidad Javeriana, Universidad Nacional, Universidad Piloto e Universidad del Rosario, em assuntos relacionados a instrumentos de gestão, Planos Parciais, sistemas de compartilhamento de carga, benefícios e mercados do solo. É colaboradora do Lincoln Institute of Land Policy como professora de cursos em EAD nas áreas de avaliação de terras, projetos de desenvolvimento urbano e administração territorial, dentro do Programa para a América Latina e o Caribe. Atua também como especialista e consultora no desenvolvimento de planos de gestão de terras para 19 municípios da Colômbia, financiada pelo Banco Mundial. Foi Diretora de Planos Parciais da Secretaria de Planejamento Distrital de Bogotá, onde participou da implementação das obrigações de terra para habitação social. Atuou como funcionária do Ministério do Meio Ambiente e Habitação da Colômbia, responsável pelas questões de participação em ganhos de capital e Planos Parciais. Atuou ainda como contratada pelo Centro Interdisciplinar de Estudos de Desenvolvimento da Universidad de Los



	Andes, para o desenvolvimento de ferramentas de gerenciamento do Plano de Gerenciamento Zonal do norte de Bogotá.
--	---

<b>Pergunta 01</b>
<b>Poderia me falar um pouco sobre sua formação acadêmica?</b>
<p><b>Resposta:</b></p> <p>Eu sou arquiteta, tenho uma especialização em economia e um mestrado em <i>Planejamento Urbano</i> e desenvolvimento regional. A especialização em economia eu fiz quando estava trabalhando com planejamento técnico em Bogotá. Nessa oportunidade precisávamos de um arquiteto com conhecimento em economia para poder articular os outros atores que trabalhavam no ordenamento territorial. Mas antes de entrar no plano de ordenamento territorial de Bogotá, eu trabalhei com um arquiteto urbanista que atuava com planejamento territorial calculando encargos e benefícios de <i>operações urbanísticas</i>. Depois fui trabalhar no Ministério do Ambiente, Vivenda e Desenvolvimento Territorial, quando tive a oportunidade de ir para o Japão, à convite da Japan International Cooperation Agency (JICA) participar de um programa de cooperação técnica internacional na área de <i>instrumentos urbanísticos</i>. Nós já vínhamos trabalhando no Ministério e na Secretaria com Planos Parciais e as possibilidades de aplicação do Reajuste de Tierras. Então por isso me convidaram para ir ao Japão aprender como utilizam o Land Readjustment. Bem, quando cheguei aqui, fizemos uma guia de como fazer o repasse de benefícios pelos Planos Parciais por meio do Reajuste de Tierras.</p>
<b>Observações:</b>

<b>Pergunta 02</b>
<b>Atualmente você está envolvida em alguma atividade relacionada ao Reajuste de Tierras? Caso esteja, poderia descrevê-lo brevemente?</b>
<p><b>Resposta:</b></p> <p>Sim, estou. Recentemente, junto com demais profissionais (companheiros de curso na JICA) fomos chamados para atuar como apoio técnico para alguns municípios do Brasil (em Curitiba/PR) e da Costa Rica (em 3 municípios) que se interessam em incorporar ao rol de seus instrumentos de Política Urbana o Reajuste de Tierras. Na Costa Rica estamos trabalhando primeiramente com o arcabouço legal do planejamento territorial no âmbito federal para oportunamente, auxiliá-los no processo de inclusão do Reajuste de Tierras nos municípios.</p>
<b>Observações:</b>

<b>Pergunta 03</b>
<b>Poderia relatar o contexto do surgimento do Reajuste de Tierras na Política Urbana colombiana?</b>
<p><b>Resposta:</b></p> <p>Na Colômbia, o Reajuste de Tierras foi introduzido pela Lei de Reforma Urbana – Lei 9/89 (art.77-78) – que teve seu desenvolvimento dentro do Departamento Nacional de Planejamento com assessoramento de especialistas consultores da JICA e participação de agentes de distintas áreas do conhecimento (economia, mobilidade, planejamento) de vários ministérios, que tiveram formação superior dentro e fora do país. A Lei 9/89 ainda não apresentava os mecanismos necessários para a implementação do Reajuste de Tierras, mas o caracterizava como instrumento de ordenamento territorial a ser utilizado oportunamente.</p>
<b>Observações:</b>

--

<b>Pergunta 04</b>
--------------------

<b>Poderia falar um pouco sobre a legislação que regulamenta o <i>Reajuste de Tierras</i> na Colômbia?</b>
--

<b>Resposta:</b>
------------------

A Lei de Ordenamento Territorial - Lei 388/97 (art. 45) - ainda vigente no país, foi a responsável por estabelecer as regras para implementação do Reajuste de Tierras dentro dos Planos de Ordenamento Territorial (POT) – equivalente ao que vocês chamam de Plano Diretor no Brasil – dos municípios colombianos. Já o Decreto 1507/98 regulamenta as disposições relativas a Planos Parciais e Unidades de Ação Urbanística contidas na Lei 388 de 1997.

<b>Observações:</b>
---------------------

<b>Pergunta 5</b>
-------------------

<b>O instrumento <i>Reajuste de Tierras</i> tem sido utilizado em que contextos e para quais propósitos urbanísticos nas cidades colombianas?</b>
---

<b>Resposta:</b>
------------------

Na Colômbia, o Reajuste de Tierras é operacionalizado exclusivamente por Planos Parciais. Os Planos Parciais são os instrumentos pelos quais as disposições dos Planos de Ordenamento Territorial (POT) são desenvolvidas e complementadas para áreas específicas de terrenos urbanos ou terrenos de expansão urbana, além daqueles que devem ser desenvolvidos por meio de unidades de ação urbanística, macroprojetos, operações urbanísticas especiais e outros. Fora de um Plano Parcial, não há Reajuste de Tierras.

Inicialmente, os Planos Parciais foram entendidos como uma ferramenta para atuar em distintas frentes de forma isolada. Neste período produziam-se Planos Parciais: de espaços públicos, de infraestruturas, de equipamentos públicos, de mobilidade, de renovação urbana, etc.

Atualmente, os Planos Parciais são mais complexos e mais abrangentes. São desenvolvidos com o propósito de melhoria integral dos espaços urbanos submetidos à sua execução. Procuram englobar em suas operações os propósitos: de criar novas infraestruturas; ofertar mais áreas públicas; fomentar a habitação de interesse social; alterar a morfologia urbana; repartir encargos e benefícios da transformação urbana; etc...

Os Planos Parciais podem ser implementados para atingir objetivos nas áreas de Conservação (melhoria integral, renovação urbana e reconstrução) e Desenvolvimento (expansão urbana, melhoria do espaço público).

<b>Observações:</b>
---------------------

<b>Pergunta 6</b>
-------------------

<b>Como funciona a <i>desapropriação</i> de bens imóveis de proprietários que não tem interesse em aderir aos Planos Parciais de <i>Reajuste de Tierras</i>?</b>
--

<b>Resposta:</b>
------------------

Os Planos Parciais de Reajuste de Tierras nem sempre encontram aceitação pacífica por todos os proprietários que serão afetados pela operação urbanística proposta. Nestes casos iniciam-se processos de atuação urbanística, que poderão resultar, em última instância, em desapropriação compulsória. Mas isso somente ocorre após terem sido feitas tentativas fracassadas de negociação entre os proprietários. Isso ocorre em função de que o município tem o dever legal de executar o Plano Parcial conforme foi aprovado.

Atualmente, em Bogotá, estamos exercitando mais de 50 (cinquenta) Planos Parciais de renovação e

desenvolvimento urbano. Em todos estes planos tivemos apenas 3 (três) casos em que foi necessário utilizar o processo de atuação urbanística para fins de desapropriação. Isso equivale a 1% (um por cento) dos proprietários afetados em todas as operações.

**Observações:**

**Pergunta 7**

**Poderia citar quais as principais prerrogativas e etapas na operacionalização do *Reajuste de Tierras* na Colômbia?**

**Resposta:**

O primeiro passo para aplicação do Reajuste de Tierras nas cidades colombianas é aprovar um Plano Parcial específico para este propósito. Este processo, embora tenha a participação popular, não estabelece condições em número (mínimo) de pessoas para sua aprovação.

No início do processo após alguma manifestação de interesse público e/ou privado, se promove consultas de naturezas diversas de acordo com os propósitos da operação idealizada pelos planos dentre as quais destacam-se: 1) consulta aos proprietários de lotes diretamente afetados pela proposta de plano; 2) consulta pública por meio de anúncio em jornal de circulação local; e 3) por meio de processos comunitários participativos.

Os Planos Parciais são concebidos em 3 distintas fases: planejamento, administração e gestão. A fase de planejamento é a fase que termina com a elaboração e aprovação do Plano Parcial, envolve o estudo do problema (Fase Preliminar e Diagnóstica), a elaboração de previsões e a proposta de soluções que se materializam em um projeto de gerenciamento de terras (Formulação e Aprovação). A fase de planejamento deve prestar atenção especial às necessidades coletivas e deve apresentar propostas para resolvê-las. Nesta fase, não há impacto nos interesses da propriedade privada.

Para que sejam aprovados os Planos Parciais, estes deverão estar compatíveis com os Planos de Ordenamento Territorial dos municípios e conter minimamente:

- a) A definição dos objetivos e diretrizes que orientam a intervenção urbana correspondente;
- b) A definição das políticas e diretrizes que objetivam assegurar a vocação pretendida do setor objeto do plano para a cidade;
- c) A definição da estratégia territorial que melhor se enquadra dentro das várias alternativas de intervenção no espaço urbano (As decisões de planejamento de um Plano Parcial devem ser respaldadas por instrumentos que permitam conhecer o comportamento dos preços da terra, a dinâmica do setor imobiliário, os processos industriais, sociais e políticos que, por sua vez, afetam a realização do Plano);
- d) O Projeto Urbano com a definição da forma de ocupação dos espaços públicos e privados e dos usos específicos da terra dentro do perímetro da intervenção (atribuição de usos principais e complementares; definição dos tipos de edifícios; delimitação das propriedades; formas de acesso às quadras e edifícios; ocupação máxima e áreas edificáveis para uso das propriedades; definição de volumes, áreas e capacidades dos edifícios; e localização de estacionamentos de veículos; etc.).
- e) A definição da estrutura pretendida do sistema de espaço público enquadrados na estratégia de ocupação territorial (layout do espaço público, das vias e estradas, das redes secundárias de fornecimento de serviços públicos (energia, água, saneamento, etc); a localização de equipamentos coletivos de interesse público ou social, de espaços públicos e áreas destinadas a parques, etc);
- f) A estratégia de gestão de realização da intervenção urbana a ser realizada (sistemas de gestão; estratégias financeira e institucional; adoção de instrumentos de gestão da terra; captura de mais-valia; distribuição de encargos e benefícios; procedimentos de gestão e avaliação financeira das obras de urbanização e suas execuções; fontes de financiamento, entre outros.
- g) Programas e projetos de *Planejamento Urbano* (descrição geral das intervenções a serem realizadas e quantificação de áreas e custos aproximados);

- h) O plano de etapas, que incorpora a variável temporal do plano, define os prazos de execução, os prazos para cumprimento das obrigações de cessão, distribuição e urbanização, a estimativa do tempo de execução, entre outros;
- i) A simulação urbano-financeira. Técnica pela qual, na fase de formulação do Plano Parcial, os cenários de ocupação do solo são modelados e balanceados do ponto de vista do desenvolvimento urbano dos imóveis, por um lado, e dos custos e a rentabilidade da intervenção, por outro lado, para definir desta maneira o esquema de ocupação do território, o esquema financeiro e os sistemas de gestão a serem utilizados, para que viabilizem o plano;
- j) O(s) projeto(s) de delimitação planejada de unidades de desenvolvimento urbano e integração imobiliária ou reajuste do solo, se necessário;
- k) As normas e parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo para o território delimitado pelo perímetro da intervenção.
- l) A definição clara da Unidade de Atuação Urbanística (UAU) - área composta por uma ou várias propriedades, cujo projeto de delimitação deve estar explícito.

A Unidade de Atuação Urbanística (UAU) deve ser urbanizada como uma unidade de planejamento, a fim de promover o uso racional da terra, garantir o cumprimento dos padrões de *Planejamento Urbano* (fornecidos pelo POT e pelo Plano Parcial) e facilitar a distribuição de encargos e benefícios, que consiste na distribuição dos custos da ação (em proporção direta à área imobiliária e outros bens e valores aportados por cada proprietário) aos proprietários de terras.

A administração é a fase que, com base no Plano Parcial aprovado, teria como objetivo a execução de suas propostas e na qual os procedimentos previstos na legislação são utilizados para fazer suas determinações. Nesta fase, serão realizados os atos de supervisão e execução das ações (Implementação e Monitoramento), e é aí que as mudanças na propriedade privada começam. Se as propostas de planejamento não forem articuláveis nos mecanismos de ação disponíveis à administração, ajustados à lei, o Plano Parcial não será viável e não poderá ser executado. Portanto, na elaboração do Plano Parcial, a Administração não deve ser considerada como um problema que será resolvido posteriormente e, assim, levar à probabilidade de inviabilidade em sua execução.

Na fase de gestão, é realizada a execução da Unidade de Atuação Urbanística (UAU), que é possível através de procedimentos e mecanismos baseados nos direitos e obrigações dos proprietários de terra, envolvidos no desenvolvimento urbano. O desenvolvimento da Unidade de Atuação Urbanística (UAU) implica a gestão associada dos proprietários das propriedades que compõem sua superfície, através do sistema de reajustamento da terra, integração ou cooperação imobiliária, conforme determinado no Plano Parcial. A execução da Unidade de Atuação Urbanística (UAU) começará assim que as bases da ação forem definidas, por meio do voto favorável dos proprietários que representam, pelo menos, 51% (cinquenta e um por cento) da área comprometida pelo Plano Parcial aprovado.

**Observações:**

#### **Pergunta 8**

**Quem pode desenvolver os *projetos urbanos* que subsidiarão os *Planos Parciais de Reajuste de Tierras*?**

**Resposta:**

Os Planos Parciais podem ser elaborados pela Administração Pública municipal ou propostos pelas comunidades ou indivíduos interessados em seu desenvolvimento, por meio de uma entidade Gestora, de acordo com os parâmetros do Plano de Ordenamento Territorial (POT) do município.

Em Bogotá, a maioria dos Planos Parciais são formulados pela iniciativa privada com base em determinantes “inegociáveis” do município. Portanto os projetos são formulados em âmbito público ou privado, na maioria dos casos no privado, e o município os aprovam.

O Plano Parcial é sancionado pelo Prefeito Municipal por meio de decreto. Os Planos Parciais já aprovados pelo prefeito são obrigatórios para autoridades municipais e privadas. Sua validade será conforme determinado em cada caso.

**Observações:**

#### **Pergunta 9**

**Como os Planos Parciais de Reajuste de Tierras operam políticas de inclusão e/ou proteção social?**

**Resposta:**

Tanto a legislação nacional de Reforma Urbana (Lei 9/89) quanto a de Ordenamento Territorial (Lei 388/97) estabelecem que os Planos Parciais de desenvolvimento e renovação urbana devem prever um percentual de terra e de construção para atender interesses sociais. Um exemplo recente aqui em Bogotá foi o Plano Parcial de *La Felicidad*, que determinou que 25% (vinte e cinco por cento) da Unidade de Atuação Urbanística, com aproximadamente 100 (cem) hectares, fosse destinado exclusivamente para implementação de espaços públicos e equipamentos para atender interesses sociais.

Infelizmente, o fato dos aspectos sociais de interesse da Administração Pública estarem previstos em dispositivos legais e ainda se configurarem como prerrogativas inegociáveis nos Planos Parciais, não é garantia de que serão realizados conforme estabelecido nestes. Portanto, ocorre que, em alguns projetos são cumpridas as metas estipuladas, mas, em outras situações, por simples ausência de fiscalização, não são.

**Observações:**

#### **Pergunta 10**

**Como os Planos Parciais de Reajuste de Tierras lidam com o tema da gentrificação?**

**Resposta:**

A administração municipal anterior de Bogotá tinha muita preocupação com o tema dos processos de gentrificação em certos projetos de renovação urbana. A Lei de Reforma Urbana (Ley 9/89) em seu art. 34 (**ver Observações**), tem um instrumento - Direito Preferencial Inalienável - que foi idealizado para combater a gentrificação. O instrumento garante que os proprietários de terrenos afetados pelos Planos Parciais tenham preferência na escolha das unidades imobiliárias resultantes das *operações urbanísticas*. Desta forma, em teoria, estaríamos garantindo que pessoas que possuem uma parte do território afetado pelo Plano Parcial possam continuar no mesmo lugar. No entanto, na Colômbia temos variadas camadas socioeconômicas classificadas com diferentes estratos.

Em Bogotá, existem 6 distintos estratos sócio econômicos: 1) baixo-baixo; 2) baixo; 3) médio-baixo; 4) médio; 5) médio-alto; 6) alto. Estratificação é um processo de classificação dos imóveis residenciais de um município com base nas características da casa e de acordo com o nível socioeconômico, para fins de cobrança de impostos e subsídios. Tem por finalidades: i) materializar os critérios de solidariedade e redistribuição de renda, no sistema de taxas; ii) servir de base para emissão de fatura de cobrança de serviços públicos domiciliares que cada residência recebe com base em um único estrato; iii) aplicar a estratificação na arrecadação do imposto unificado sobre a propriedade, a contribuição de valorização e as curadorias urbanas, entre outros; iv) aplicar subsídios aos setores menos favorecidos da população e coletar a contribuição dos estratos superiores. O subsídio é um desconto no valor da fatura, para que o usuário pague menos do que o serviço realmente custa. Os usuários dos estratos mais baixos podem ser beneficiários de auxílio por meio de subsídios para o pagamento da prestação de serviços públicos.

Quando executamos Planos Parciais de renovação e/ou conversão urbana, objetivamos melhorar as condições urbanísticas e construtivas do território afetado pelas intervenções. Essas melhorias acabam resultando num proporcional aumento de cobrança de impostos sobre as propriedades imobiliárias resultantes,

o que dificulta, em muitos casos, a permanência dos antigos proprietários.

Para tentar contornar esse problema, resolvemos testar no Plano Parcial do Triângulo de Fenícia, que está em sua primeira fase e ainda não começou a construir os edifícios, uma norma específica que facilite economicamente, que os antigos proprietários permaneçam no local da intervenção após sua execução. Essa norma estabelece que os antigos proprietários paguem, durante uma década (10 anos), valores de impostos compatíveis com os valores praticados pelo estrato antes da intervenção. Trata-se de um “congelamento” temporário dos impostos sobre as propriedades imobiliárias. Passados estes 10 (dez) anos a situação deverá ser reavaliada, e havendo justificativa plausível, esse congelamento poderá ser estendido.

**Observações:**

*ARTICULO 34. En el evento de la venta, los propietarios anteriores tendrán un derecho preferencial irrenunciable a adquirir los inmuebles por el avalúo administrativo especial que fije el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el procedimiento señalado en la presente ley y en los mismos plazos en que pagó la entidad adquirente. El avalúo administrativo especial no incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18. La entidad pública notificará al propietario anterior o a sus causahabientes de su intención de vender y éstos dispondrán de un plazo de dos (2) meses para aceptar o rechazar la oferta. Si éstos no tuvieran interés en adquirirlos o guardaren silencio sobre la oferta durante el término previsto, o la rechazaren, dichos bienes serán vendidos. Será absolutamente nula la venta que se efectúe, con pretermisión de lo dispuesto en el presente inciso.*

*La obligación de las entidades públicas de vender preferencialmente a los propietarios anteriores o sus causahabientes será exigible judicialmente por la vía ejecutiva. Esta acción caducará dos (2) meses después del vencimiento del término de cinco (5) años previsto en el artículo anterior. Caducada la acción, cualquier persona interesada podrá exigir que dichos inmuebles se enajenen mediante licitación pública. Cuando un Municipio o Área Metropolitana no hayan previsto la licitación pública para la venta de inmuebles, cualquier persona podrá demandar su venta en pública subasta, por la vía ejecutiva.*

*Para el efecto previsto en el presente artículo, entiéndase por propietarios anteriores a quienes hubieren transferido el dominio de sus inmuebles a la entidad pública.*

**Pergunta 11**

**Quais os benefícios e riscos podemos atribuir à execução de Planos Parciais de Reajuste de Terras?**

**Resposta:**

Classifico como benefício a possibilidade de poder planejar, transformar e melhorar áreas maiores na cidade que estão muito subdivididas, que apresentam descontinuidades no plano urbano e excessivo fracionamento do espaço público.

Os principais riscos são: a) os tempos muito longos característicos dessas operações; b) os inconvenientes (econômicos, ambientais, sociais, políticos) que podem resultar quando o estado delega integralmente a fase de gestão dos Planos Parciais aos particulares, sem o devido acompanhamento da Administração Pública; e c) as variações dos ciclos econômicos no mercado imobiliário podem resultar no fracasso das operações.

**Observações:**

## Apêndice 9 – Entrevista com especialista Brasileiro [1]

### RELATÓRIO DE ENTREVISTA

Informações sobre a Pesquisa	
Título	<b>O REPARCELAMENTO NO BRASIL: Conjunturas do ingresso do instrumento urbanístico Land Readjustment na Política Urbana nacional.</b>
Instituição de Ensino	Programa de Pós-Graduação em <i>Planejamento Urbano</i> e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS)
Pesquisador Responsável	<b>Orlando Pinto Ribeiro (doutorando)</b> E-mail: <a href="mailto:arq.orlandoribeiro@gmail.com">arq.orlandoribeiro@gmail.com</a> Tel: +55 (41) 99221-5368
Orientadora Responsável	Profª. Luciana Inês Gomes Miron E-mail: <a href="mailto:luciana.miron@ufrgs.br">luciana.miron@ufrgs.br</a>
Contato PROPUR/UFRGS	Tel: +55 (51) 3308-3145   E-mail: <a href="mailto:propur@ufrgs.br">propur@ufrgs.br</a>
CEP/UFRGS	Tel: +55 (51) 3308-3738   E-mail: <a href="mailto:etica@propesq.ufrgs.br">etica@propesq.ufrgs.br</a>

Informações sobre a entrevista	
Entrevistador:	Orlando Pinto Ribeiro (OPR)
Entrevistado:	ESPECIALISTA BRASILEIRO - 01
Cidade:	Brasília
Nacionalidade:	Brasil
Data da Entrevista:	3 de julho de 2019
Horário de Início:	11h 00min 52seg
Tempo da Entrevista:	02 horas, 09 minutos e 21 segundos
Tipo da Entrevista:	Entrevista Semiestruturada
Modalidade da Entrevista:	Via Skype (Vídeo Chamada pela Internet) com captação de áudio
Formação/Atuação	Jurista especializado em Direito Urbanístico e Regulação de Infraestruturas. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo/SP. Autor de livro na área de Direito Urbanístico. Atualmente é Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de Desenvolvimento Urbano e Regional. Integrou a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Gestor) do Ministério do Planejamento. Tem experiência nas áreas de Desenvolvimento Urbano, de Transportes e de Finanças Públicas, especialmente no desenho institucional de políticas públicas e na redação de normas jurídicas.

Pergunta 01
<b>Poderia relatar brevemente sua trajetória profissional?</b>
<p><b>Resposta:</b></p> <p>Ocupei cargo comissionado na cidade de São Paulo/SP, na gestão da Erundina, assessorando a superintendência da habitação popular quando a secretária era a Ermínia Maricato. Fiquei apenas 1 ano nessa atividade. Depois dessa experiência passageira na Administração Pública trabalhei em uma Organização Não Governamental (ONG) nacional que se chamava Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) e que tinha por finalidade apoiar os movimentos populares na luta pela reforma urbana. Atualmente, essa ONG não existe mais.</p> <p>Em seguida, fui para uma outra ONG, agora em Brasília, que se chama Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), que também assessora movimentos populares e atua de forma interdisciplinar. Fui inicialmente para</p>

atuar na área de direitos humanos e depois, devida a minha experiência em direito urbanístico, abriram um campo de atuação paralela em Política Urbana. Nesta atividade tive a oportunidade de atuar fortemente nas negociações que resultaram na estruturação do Estatuto da Cidade.

Em 1995 ingressei por concurso público na carreira de “Especialista em Políticas Públicas de Gestão Governamental” dentro do Ministério do Planejamento, onde atuei como gestor na Secretaria de Política Urbana (SEURB). Depois atuei no Ministério da Justiça nas áreas de direitos humanos, segurança pública e direitos do consumidor. Posteriormente, voltei a atuar com Política Urbana na Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) num período em que esta pasta estava dentro da Presidência da República.

Em 2002, passei em um concurso para atuar como “consultor legislativo” no Senado Federal, cargo que ocupo até hoje. Neste cargo, de suporte técnico e jurídico ao processo legislativo, tenho procurado ser um consultor atuante para o desenvolvimento da Política Urbana brasileira. Dentre as minhas atribuições está a elaboração de minutas de projetos de lei e de pareceres de projetos de leis que tramitam dentro do Senado Federal.

No âmbito profissional atuei prestando consultoria jurídica em direito urbanístico, sendo que a mais importante foi a OUC Porto Maravilha no Rio de Janeiro.

No âmbito acadêmico tenho lecionado, em Instituições de Ensino Superior de Brasília, a disciplina de Direito Urbanístico, para cursos de Pós-Graduação.

#### **Observações:**

#### **Pergunta 2**

#### **Quando surgiu e o que influenciou o interesse na incorporação do *Reparcelamento* no Brasil?**

#### **Resposta:**

Quando fiz meu doutorado ainda não existia o Estatuto da Cidade. Uma prática frequente no estudo do Direito Urbanístico naquela época, era por direito comparado. Estudava-se muito em livros espanhóis e italianos. O Direito Urbanístico espanhol é muito sofisticado, influenciou muitos outros países. Eu cheguei a traduzir o índice da Lei Urbanística espanhola, que é muito sistematizada. Neste trabalho, percebi que tinham capítulos inteiros que não tinha nenhum paralelo no Brasil, especialmente sobre gestão urbana.

Realizando estes estudos percebi que em países desenvolvidos existiam grandes operações urbanísticas-imobiliárias, produzidas pelo poder público por meio de uma espécie de parceria entre proprietários, poder público e investidores dentro de um projeto urbano. Nestas operações o tecido antigo era substituído por um tecido novo. Mas não era um loteamento e sim um negócio totalmente diferente.

Pelas regras brasileiras, entende-se tradicionalmente que o proprietário tem o direito de lotear. Esse direito, a meu ver, é um dos responsáveis por grande parte da fragmentação urbana nas cidades brasileiras. Defendo no meu livro “Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade (2014)”, que deveríamos ter apenas o direito de construir no lote. Lotear deveria ser uma prerrogativa exclusiva da Administração Pública. Mais tarde, esse pensamento resultou na intenção de alterar o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, para dispor sobre a desapropriação para *Reparcelamento* do solo.

Um dia navegando pela internet, tive acesso ao livro “Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas (2007)” de autoria de Daniel Todtmann Montandon e Felipe Francisco de Souza. Me interessei tanto pelo assunto que resolvi entrar em contato com o Felipe. Desde então mantemos troca de experiências sobre as diversas temáticas que envolvem esse instrumento urbanístico. Inclusive, no final do ano de 2015 estive em Curitiba/PR no Seminário Internacional – Sistema de Redesenvolvimento Urbano e Reajuste de Terrenos, evento de encerramento do programa de cooperação entre a JICA e o IPPUC que tinha por finalidade estudar as possibilidades de aplicação do Land Readjustment em Curitiba/PR.

Em 2013 resolvi estudar o *Reparcelamento* do Solo mais profundamente. Nesta época o Senado tinha um programa de capacitação no Centro de Estudos e Pesquisas que permitia ficar 3 meses afastado em dedicação



exclusiva para estudar um assunto de seu interesse, assim eu fiz. Mergulhei profundamente nos aspectos jurídicos do instrumento.

Uma das conclusões que cheguei com esses estudos é a necessidade de inclusão do instrumento *Reparcelamento* na legislação federal brasileira. O nosso sistema jurídico só tem dispositivos para o parcelamento, subdividindo a propriedade. Não temos dispositivos legais para voltar para trás, e isso impossibilita novas configurações do tecido urbano afetando diretamente as possibilidades de novas destinações para grandes áreas da cidade, como antigas áreas portuárias e industriais.

Pude também perceber que no Brasil, tradicionalmente, utilizamos apenas dois *instrumentos urbanísticos*: o zoneamento e o coeficiente de aproveitamento, ambos destinados a um pretense controle sobre o adensamento. Mas se o propósito de operar sobre o território transcender o controle, ou seja, demandar intervenção, nos faltam instrumentos que nos permitam lembrar os lotes. Essa dificuldade para lembrar é potencializada pela existência de muitos lotes nas cidades com pendências jurídicas oriundas de: inventários de herança, falência de empresa, recuperação judicial, separação de casal, dívidas fundiárias, posse, etc.

Nosso sistema jurídico permite aos proprietários que subdividam suas glebas em lotes e as comercializem para inúmeros proprietários. No entanto, a unificação dos lotes só é possível em propriedades de um mesmo proprietário. Ou seja, não existe um mecanismo que permita que se faça a unificação de lotes de distintos proprietários. O *Reparcelamento* é a ferramenta pela qual se torna possível esta prática, e vai além, permitindo que se faça uma nova configuração do traçado dos lotes e logradouros afetados, viabilizando assim, operações urbanísticas que objetivam resultar em adequado aproveitamento do solo urbano na área de intervenção.

Um outro aspecto que devemos observar é o comportamento do mercado imobiliário. O Mercado Imobiliário está sempre em busca de novos negócios, se não encontrar oportunidade em áreas urbanas vai buscar negócio em área suburbana ou até mesmo em outros municípios. Se os municípios não tiverem dispositivos para criar glebas boas surgirão loteamentos e condomínios cada vez mais distantes. Portanto, vejo o espraiamento urbano como subproduto da incapacidade que temos de resolver este problema.

#### Observações:

#### Pergunta 03

**Poderia relatar os esforços que você esteve envolvido para a incorporação do *Reparcelamento* na *Política Urbana brasileira*?**

#### Resposta:

O primeiro texto que produzi para discussão do *Reparcelamento* foi uma iniciativa pessoal. Como ele concluía com uma série de sugestões de projeto de lei, posteriormente à publicação, alguns gabinetes de senadores se interessaram em dar continuidade. Desde então, temos procurado caminhos para incluir o *Reparcelamento* como ferramenta na legislação federal.

Destacam-se neste sentido os seguintes Projetos de Lei do Senado (PLS):

- PLS 504/2013 - Altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, para dispor sobre a desapropriação para *Reparcelamento* do solo.
- PLS 65/2014 - Altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade), para dispor sobre o consórcio imobiliário como forma de viabilização de planos urbanísticos e instituir a requisição de imóveis para regularização, prevenção e recuperação de áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastres.
- PLS 57/2017 - Altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade), para dispor sobre as Operações Urbanas Consorciadas.
- PLS 261/2018 - Dispõe sobre a exploração indireta, pela União, do transporte ferroviário em infraestruturas de propriedade privada; autoriza a autorregulação ferroviária; disciplina o trânsito e o transporte ferroviário; altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 9.503, de 23 de setembro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 12.379, de 6 de janeiro de 2011; e dá outras providências.

Em todos esses projetos eu fui responsável pela redação do texto da lei, bem como de grande parte dos pareceres nas comissões que tramitaram.

Um dos projetos mais promissores dentre estes é o PLS 504/2013 que atualmente tramita na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei (PL) 6.905/2017 - Altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que “dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, para dispor sobre a desapropriação para *Reparcelamento* do solo.” O projeto sugere nova redação ao art. 4 do Decreto-Lei, com modificação de seu caput e acréscimo dos parágrafos 1º a 4º. Essas alterações envolvem a definição do instituto *Reparcelamento* e a sua inserção entre as razões motivadoras para a desapropriação por utilidade pública.

Adicionalmente, o PL 6.905/2017, sugere acrescentar ao Decreto-Lei n.º 3.365, de 1941, art. 4-B, em que são fixados alguns procedimentos administrativos relacionados ao processo de desapropriação. Mais especificamente, o texto da proposição estabelece que:

- a) a fase executória da desapropriação por utilidade pública para fins de *Reparcelamento* integrará etapa de mediação, com duração de até três anos, com vistas a obter acordo acerca da forma e do valor da indenização;
- b) a etapa de mediação envolverá proposta obrigatória do Poder Público ao proprietário, de indenização, em dinheiro, correspondente a, no mínimo, 120% (cento e vinte por cento) e, no máximo, 150% (cento e cinquenta por cento) do valor venal adotado como base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) no ano em que a área for declarada de utilidade pública;
- c) a etapa de mediação poderá envolver proposta de substituição parcial ou integral do imóvel por unidade imobiliária a ser produzida no âmbito do empreendimento ou por participação no capital de fundo de investimento imobiliário ou sociedade de propósito específico a que tenha sido delegada a execução do empreendimento;
- d) a impossibilidade de acordo na etapa de mediação autoriza o emprego da arbitragem para dirimir os conflitos decorrentes da desapropriação ou a ela relacionados, nos termos do art. 9 da Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996, devendo o Poder Público oferecer ao proprietário proposta de compromisso arbitral; e
- e) no compromisso arbitral, poderá ser adotada, como critério de avaliação, norma técnica estabelecida por instituição nacional ou internacional.

#### **Observações:**

#### **Pergunta 04**

**Porque o caminho escolhido foi editar várias leis em vez de criar uma lei específica para o *Reparcelamento*?**

#### **Resposta:**

Uma proposta global de lei que resolvesse tudo de uma só vez, teria imensa possibilidade de não obter êxito, não caminhar. Além disso, acredito que conceitos novos deveriam ser criados por leis federais ou estaduais, não municipais como tem se dado tradicionalmente em nosso país quando o assunto é Política Urbana. Isso acaba gerando uma série de confusões nas interpretações e nos entendimentos que resulta no indesejado ambiente de “insegurança jurídica” para os municípios.

Ultimamente, tenho procurado acompanhar o debate urbano em algumas cidades brasileiras e a consequente elaboração de seus Planos Diretores. O que se percebe é que todos estes planos são muito parecidos. Os planos tratam de temáticas como: “temos que recuperar área tal, temos que parar o crescimento e o espraiamento urbano”. Entretanto, pecam pela ausência completa de soluções fundiárias estratégicas para atingir tais objetivos.

Portanto, o ideal seria implementar novos conceitos alterando o Estatuto da Cidade incluindo nele regras que estabelecem que “para você fazer isso tem que ser desta maneira”. Para o município é sempre melhor ter uma

lei que não é municipal para executar. Dá mais respaldo jurídico.

**Observações:**

#### **Pergunta 05**

##### **Qual sua análise sobre instrumento de *desapropriação* no Brasil?**

**Resposta:**

Temos um sistema de desapropriação primitivo e falido. A lei vigente é da década de 1940, com pequeníssimas alterações desde então. Trata-se do Decreto-Lei 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Um de seus problemas é a forma de indenização. Em especial a denominada imissão provisória, onde um órgão da Administração Pública alega urgência pela utilização de um determinado território, e com base nisso, um juiz autoriza por lei sua aquisição imediata, ainda que não se tenha decidido sobre o pagamento da devida indenização aos proprietários afetados. Neste caso a Administração Pública toma posse do imóvel e o valor fica pendente, em discussão. Essa prática de desapropriação não interessa a ninguém, exceto ao estado.

Desta forma, independente do mérito das intervenções urbanísticas que as justifiquem, ninguém quer ser desapropriado. Além disso, outro problema relacionado com as desapropriações é o valor pago pelas devidas indenizações.

Com relação a sua prática, adotou-se como critério em nosso país, desapropriar o mínimo possível, apenas o necessário para a instalação das infraestruturas públicas objeto das intervenções. Chega-se ao cúmulo de desapropriar pedaço de lote deixando outro pedaço privado onde não é possível fazer adequada utilização, deixando assim de aproveitar todo o potencial do entorno para qualificação do espaço urbano. E ainda se consegue criar um incômodo para seu entorno, tornando-o algo nocivo nos aspectos de segurança e salubridade.

Outro aspecto intrigante é que fazemos desapropriação sem projeto urbano. Esse absurdo está embasado nos entendimentos das procuradorias públicas de que “primeiro desapropria e depois se vê qual é o projeto”. Assim sendo, a desapropriação se tornou um negócio praticamente inviável em larga escala, devido à reação contrária da população.

**Observações:**

#### **Pergunta 06**

##### **Quais as principais dificuldades que devem ser enfrentadas para incorporar o *Reparcelamento* na *Política Urbana* brasileira?**

**Resposta:**

Uma primeira dificuldade é que o Brasil - diferentemente de países como Japão, Espanha, Portugal, Colômbia, etc. - não tem um Código de Urbanismo. Uma segunda, é o fato de nossa legislação urbana ser uma espécie de pincelada de ideias e não um conjunto de métodos, instrumentos e estratégias sistematizadas. Uma terceira é que nossos planos urbanos são mal resolvidos juridicamente. Quando comparamos o funcionamento do *Reparcelamento* daqueles países, percebemos que é um negócio extremamente extenso apoiado por um modelo de grande complexidade com variadas formas de aplicação.

Como não temos como resolver todos estes problemas de uma só vez, optou-se por fazer pequenas adaptações na legislação brasileira atual, abrindo o caminho para que os municípios, dentro da liberdade que costumam ter no Brasil para o desenvolvimento de políticas urbanas, possam utilizar o *Reparcelamento* como instrumento.

De um modo geral, o que se pretende operacionalizar com o *Reparcelamento* é uma espécie de Sistema de

Permuta. De forma muito simplificado, uma espécie de permuta de um imóvel antigo por um novo (dentro de um tecido urbano com nova configuração espacial). Outra modalidade, que se incorporada à lei da Operação Urbana Água Branca, em São Paulo/SP, é a incorporação dos imóveis a um fundo imobiliário, a título de integralização de quotas, que passam a pertencer ao ex-proprietário do imóvel.

**Observações:**

#### **Pergunta 07**

**Sabendo que países como Portugal e Colômbia que desenvolvem operações urbanísticas com o Reparcelamento utilizam a desapropriação como ferramenta, como poderíamos utilizá-la adequadamente?**

**Resposta:**

Se um dos proprietários envolvidos dentro do perímetro da operação urbana de *Reparcelamento* não quiser fazer a permuta de seu atual imóvel por outro (resultante da operação), considerando que o interesse coletivo da maioria é pela execução da intervenção de transformação, a desapropriação será inevitável, como último recurso. Nesta hipótese, ao final da operação, após tentativas de acordo fracassadas, o proprietário que não aderiu à permuta deverá receber uma indenização em dinheiro.

Se considerarmos que dentre os propósitos destas *Operações de Reparcelamento* está o oferecimento de imóveis de maior valor econômico aos proprietários ao final da operação, é justo pensar, que aqueles que serão desapropriados tenham este mesmo benefício pois, essas desapropriações, são fundamentais para o sucesso das mesmas. Mas isso deve ter algum critério estabelecido por lei pois, caso contrário, o incentivo para não aderir poderá ser muito grande e resultar em extensas e abusivas negociações. A ideia básica é de que as inevitáveis e/ou necessárias desapropriações sejam economicamente vantajosas. Assim, pode receber dentro de um certo critério, indenização monetária com valores superiores ao que vale seu imóvel. O que no jargão denominamos de jogo de ganha-ganha.

Portanto, uma estratégia possível, é inserir a permuta como uma etapa prévia de uma possível desapropriação. A Lei de Desapropriações já contempla um dispositivo denominado desapropriação amigável. Se a permuta for enquadrada como uma modalidade de desapropriação amigável, os proprietários envolvidos nas *Operações de Reparcelamento* de Solo poderão aceitar a permuta ao invés da indenização.

Ou ainda como se faz na Índia em operações de *Land Pooling/Readjustment*, pode-se inicialmente fazer a permuta por meio de quotas de participação no empreendimento imobiliário resultante da operação e, posteriormente, substituí-la por uma permuta imobiliária dentro ou fora da área de intervenção.

Essas operações poderiam ser mediadas no Brasil por meio de 2 modalidades jurídicas distintas.

A primeira seria a Sociedade de Propósito Específico (SPE), onde os proprietários das áreas (privadas e/ou públicas) de intervenção se associam e a integralização de capital se dá por meio de quotas partes proporcionais à avaliação de seus imóveis afetados na operação. Neste caso, a SPE vira a dona desse imóvel resultante da unificação dos imóveis afetados.

A segundo seria por meio do sistema de Fundos de Investimento Imobiliário (FII). Nesta modalidade os proprietários das áreas (privadas e/ou públicas) passam a ser cotistas do FII, que se torna o proprietário da área resultante da unificação dos imóveis afetados.

Atualmente, acredito que essas duas modalidades são mais promissoras do que a permuta. Porque o modelo de permuta é mais especulativo, impõe que sejam feitos cálculos de avaliação imobiliária dos imóveis afetados e dos futuros, o que não é tarefa fácil, afinal, eles ainda não existem. Enquanto, nas modalidades de SPE e FII, todos os imóveis podem ser avaliados simultaneamente dentro dos mesmos critérios, garantindo equidade.

**Observações:**

**Pergunta 08**

**Alguns países como Espanha, Portugal utilizam agências de implementação (públicas, privadas e público-privadas) para execução das Operações Urbanísticas de Reparcelamento, já a Colômbia delega com exclusividade esta tarefa para a Administração Pública. Como poderíamos enquadrar o agente executor destas operações no Brasil?**

**Resposta:**

Uma solução seria enquadrar essas operações como Concessão Urbanística. Por meio deste instrumento, incorporado primeiramente pela Cidade de São Paulo/SP em seu Plano Diretor, um concessionário pode agir em nome do poder público para executar um projeto que o poder público definiu como de interesse público, dentro de condições pré-estabelecidas por ele. A ideia básica é a seguinte: é uma concessão tradicional, sem dinheiro público e sem tarifa. Onde a receita vem da própria operação imobiliária. Por meio da revenda dos imóveis produzidos, do aluguel desses imóveis ou por qualquer outra fonte de receita imobiliária. Desta forma, o interesse público estaria resguardado pelo projeto, que é definido pelo poder público.

Outro enquadramento possível seria a Requisição Urbanística, disciplinada pelo art. 40 da Lei 6.766/79, em que a Administração Pública regulariza um assentamento informal e é ressarcida pelo levantamento das prestações pagas pelos adquirentes de lotes ou pelo loteador podendo inclusive promover medidas cautelares. Distinto da desapropriação e do parcelamento compulsório, a Requisição Urbanística apresenta características similares às do empreendimento de incorporação imobiliária. Trata-se de um instrumento que permite que o Estado intervenha de forma impositiva em casos de “imminente perigo público”. Nesse caso, a Administração Pública toma posse de um imóvel particular, sem indenização, executa obras que o valorizam e tem que ser ressarcida pelo proprietário. O imminente perigo público está representado pelo risco de erosão e alagamento ou pela insalubridade decorrente da ausência de saneamento básico. A aplicação deste mecanismo também atende interesses da Defesa Civil, mais especificamente na reconstrução de área atingida por desastres naturais ou antrópicos, que infelizmente temos enfrentado. A Requisição Urbanística ainda não existe como termo legal no Brasil. Foi uma proposta feita pela cidade de São Paulo/SP na década de 1980, que ainda não foi implementada.

Um outro enquadramento possível é o Consórcio Imobiliário, que pode ser considerado uma modalidade de *Reparcelamento*. Em 2017, foi introduzida uma pequena alteração no Consórcio Imobiliário pela Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017). Uma das inovações, foi a alteração do art. 46 do Estatuto da Cidade, que disciplina o Consórcio Imobiliário. Além de autorizar seu emprego como instrumento de Regularização Imobiliária, a Lei promoveu importantes alterações em seu regime jurídico, de modo a facilitar a adesão dos proprietários.

**Observações:****Pergunta 09**

**Quais os principais riscos na utilização do Reparcelamento em operações urbanísticas no Brasil?**

**Resposta:**

Nas *Operações Urbanísticas de Reparcelamento*, o Projeto Urbano é peça fundamental para o seu processo, é dele que partem todas as informações pertinentes à sua execução. Portanto, um dos riscos para a utilização adequada deste instrumento é a possibilidade de seu plano de execução ser estruturado por meio de um Projeto Urbano de baixa qualidade. Assim sendo, haveria muito pouca adesão voluntária dos proprietários envolvidos na operação urbanística, o que resultaria em excessiva necessidade de desapropriação mediante indenização financeira, o que poderia inviabilizá-la economicamente.

**Observações:**

## Apêndice 10 – Entrevista com especialista Brasileiro [2]

### RELATÓRIO DE ENTREVISTA

Informações sobre a Pesquisa	
Título	<b>O REPARCELAMENTO NO BRASIL: Conjunturas do ingresso do instrumento urbanístico Land Readjustment na Política Urbana nacional.</b>
Instituição de Ensino	Programa de Pós-Graduação em <i>Planejamento Urbano</i> e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS)
Pesquisador Responsável	<b>Orlando Pinto Ribeiro (doutorando)</b> E-mail: <a href="mailto:arq.orlandoribeiro@gmail.com">arq.orlandoribeiro@gmail.com</a> Tel: +55 (41) 99221-5368
Orientadora Responsável	Profª. Luciana Inês Gomes Miron E-mail: <a href="mailto:luciana.miron@ufrgs.br">luciana.miron@ufrgs.br</a>
Contato PROPUR/UFRGS	Tel: +55 (51) 3308-3145   E-mail: <a href="mailto:propur@ufrgs.br">propur@ufrgs.br</a>
CEP/UFRGS	Tel: +55 (51) 3308-3738   E-mail: <a href="mailto:etica@propesq.ufrgs.br">etica@propesq.ufrgs.br</a>

Informações sobre a entrevista	
Entrevistador:	Orlando Pinto Ribeiro (OPR)
Entrevistado:	ESPECIALISTA BRASILEIRO - 02
Cidade:	Belo Horizonte/MG
Nacionalidade:	Brasil
Data da Entrevista:	6 de Julho de 2019
Horário de Início:	10h 08min 46seg
Tempo da Entrevista:	01 horas, 10 minutos e 49 segundos
Tipo da Entrevista:	Entrevista Semiestruturada
Modalidade da Entrevista:	Via Skype (Vídeo Chamada pela Internet) com captação de áudio
Formação/Atuação	Graduação e Mestrado pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da UFMG, com período de doutorado sanduíche na Escola Técnica Superior de Arquitetura de Barcelona (ETSAB) na Universidade Politécnica da Catalunha (UPC). Atuou no mercado profissional como arquiteta contratada pela Companhia Energética de Minas Gerais S.A. (CEMIG). Atualmente, atua como servidora pública concursada na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG no cargo de Assessora Técnica na Secretaria Municipal de Política Urbana. Na Administração Pública Municipal já ocupou os cargos de: Gerência de Política de Uso, Ocupação do Solo e Meio Ambiente, ligada à Secretaria Municipal de Política Urbana (SMURBE); Gerente Executiva do Conselho Municipal de Políticas Urbanas; Gerente de Coordenação de Política de <i>Planejamento Urbano</i> ; e Assessora na Secretaria Municipal Adjunta de <i>Planejamento Urbano</i> (SMAPU), ligada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento. Além disso, coordenou a Gerência de Programas Especiais da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana, ligada à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.

<b>PERGUNTA 01</b>
<b>Poderia me dar um breve panorama de como ocorreu a implementação dos instrumentos de Política Urbana no Plano Diretor de Belo Horizonte/MG?</b>
<p><b>Resposta:</b></p> <p>Em Belo Horizonte/MG, tradicionalmente, os Planos Diretores são revisados quadrienalmente no segundo ano de gestão do Executivo. Essa prática tem por finalidade atender, em parte, interesses específicos de inclusão de novas políticas urbanas pelo Poder Executivo em exercício. Caso isso não venha acontecer por interesse do Executivo, será a sociedade organizada que solicitará a realização da Conferência Municipal de Política Urbana, que tem como objetivo avaliar a condução e os impactos da implementação da Política Urbana municipal e apontar diretrizes para seu aprimoramento.</p> <p>Nesta Conferência, o Executivo não tem poder de voto, apenas de voz (fala). A Conferência é realizada pela Administração Pública municipal por meio do Conselho Municipal de Política Urbana, composta por representantes eleitos dos setores técnico, empresarial e popular.</p> <p>Em 2001, houve uma tentativa fracassada de incorporar os instrumentos de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade no Plano Diretor do município. Esse fracasso se deu em função do abandono do setor empresarial na Conferência, reduzindo o quórum abaixo do mínimo, impossibilitando as deliberações sobre a matéria.</p> <p>Em 2010, houve uma nova Conferência e nesta foi possível incorporar ao Plano Diretor, os instrumentos de Política Urbana. Mas ainda de forma insipiente, sem definição de como poderiam vir a funcionar.</p> <p>Em 2014, a Administração Pública municipal apresentou uma nova proposta, mais ousada, de inclusão de novos instrumentos de Política Urbana e mais uma vez o setor empresarial abandonou a Conferência. Assim sendo, a Administração Pública municipal deu por encerrada a conferência.</p> <p>Recentemente, o Poder Executivo atual decidiu validar com ressalvas e ajustes o que se tinha deliberado na Conferência até o momento em que ela foi encerrada. E assim se conseguiu inserir os instrumentos de Política Urbana de forma mais consistente.</p>
<b>Observações:</b>

<b>PERGUNTA 02</b>
<b>Poderia relatar o contexto da incorporação do <i>Reparcelamento</i> na Política Urbana de Belo Horizonte/MG?</b>
<p><b>Resposta:</b></p> <p>A primeira tentativa da Administração Pública municipal de incluir o <i>Reparcelamento</i> como ferramenta foi dentro das Operações Urbanas Consorciadas. No entanto, não foi possível ainda implementá-lo. Além disso, acredita-se dentro dos setores técnicos da Administração Pública municipal, que as recentes crises econômica e política que estamos enfrentando em nosso país, não contribuem para o desenvolvimento de projetos urbanos operacionalizados por instrumentos que dependerão do interesse privado para se desenvolverem.</p> <p>O Plano Diretor que está às vésperas de ser aprovado, ainda em 2019, tem um capítulo exclusivo que contempla o <i>Reparcelamento</i> como ferramenta a ser utilizada para <i>operações urbanísticas</i> de modificação: i) do sistema de circulação; ii) dos espaços livres de uso público; e iii) das áreas destinadas à instalação de equipamentos urbanos e comunitários.</p> <p>Para inclusão do <i>Reparcelamento</i> no novo Plano Diretor contamos com a consultoria do Doutor em Direito Urbanístico Victor Carvalho Pinto, atualmente assessor técnico do Senado Federal e crítico implacável do Planos Diretores das cidades brasileiras. Uma das orientações que recebemos dele e acatamos prontamente é que deveríamos pensar o Plano Diretor conjuntamente com a Lei de Ocupação e Uso do Solo, para que pudesse resultar em um instrumento autoaplicável. Desta forma o Plano Diretor não se caracterizaria como o</p>

costumeiro “manifesto” cheio de diretrizes e vazio de ações concretas para atingir os objetivos pretendidos.

Embora se tenha conseguido construir conjuntamente Plano Diretor e a Lei de Ocupação e Uso do Solo, em uma única Lei, a Administração Pública Municipal, estrategicamente, decidiu separar os procedimentos de implementação e operacionalização dos instrumentos de Política Urbana do corpo desta Lei. Essa decisão foi motivada pelo interesse de evitar que estas temáticas sejam tratadas e eventualmente alteradas em futuras Conferências Municipais de Política Urbana.

**Observações:**

### PERGUNTA 03

**Atualmente, como são desenvolvidos os Projetos Urbanísticos em Belo Horizonte/MG?**

**Resposta:**

Estamos trabalhando com operações pequenas. Uma dessas, denominada Vila São José, vai permitir a construção de uma edificação de alto luxo com parâmetros de verticalização acima do que é permitido no atual zoneamento em parte do território, com a contrapartida de implantação de projetos sociais na área residual de implantação da edificação.

Essas operações pequenas acabam envolvendo um pequeno número de proprietários. Geralmente eles se organizam em torno de uma incorporadora ou por meio de um consórcio. Funciona da seguinte forma: i) primeiro a Administração Pública municipal oferece um pacote de benefícios urbanísticos; ii) na sequência calcula o percentual de lucro que estes benefícios distribuirão entre os proprietários envolvidos na operação; e por fim, iii) exige contrapartidas baseada num percentual deste lucro para a implantação de equipamentos sociais de interesse público.

A Administração Pública municipal tem preferido que as contrapartidas não sejam feitas por meio de arrecadação financeira (pagamento em dinheiro), mas sim, por meio da implantação das obras civis de equipamentos sociais de interesse público, ou de medidas mitigadoras e/ou compensatórias.

**Observações:**

### PERGUNTA 4

**Poderia falar um pouco sobre o interesse da Administração Pública Municipal em incorporar o *Reparcelamento* no novo Plano Diretor de Belo Horizonte/MG?**

**Resposta:**

A expectativa da Administração Pública municipal na incorporação dos princípios do *Reparcelamento* no atual Plano Diretor é utilizá-lo como ferramenta para: i) proporcionar o melhor aproveitamento do solo urbano; ii) promover o compartilhamento do financiamento da infraestrutura urbana; e iii) dotar o espaço urbano de desenho compatível para as formas de parcelamento e ocupação do uso do solo. Basicamente como tem sido utilizado o Reajuste de Tierras na Colômbia.

A utilização do *Reparcelamento* estará condicionada às Operações Urbanas Consorciadas, para que possa atender o interesse da Administração Pública Municipal de promoção de Estudo de Impacto de Vizinhança e uma efetiva Participação Social.

Em Belo Horizonte/MG, embora 82% (oitenta e dois por cento) da área do município seja ocupada, existem algumas áreas urbanas cercadas de infraestrutura que permanecem inutilizadas e áreas que interessam à Administração Pública municipal transformar em virtude de sua importância locacional. São nestas áreas que se pretende utilizar o *Reparcelamento* com ferramenta.

**Observações:**



**PERGUNTA 5**

**A Administração Pública municipal utilizou alguma estratégia dentro do novo Plano Diretor para a futura promoção de projetos urbanos nas áreas não utilizadas e subutilizadas que tem interesse em transformar?**

**Resposta:**

O novo Plano Diretor traz novas regras para a classificação de lotes urbano. Com isso a Administração Pública municipal acredita estar criando um mecanismo capaz de impulsionar os proprietários de terra, para que façam melhor uso das propriedades urbanas classificadas como não utilizadas e subutilizadas.

Além disso, vinculou-se que terrenos urbanos classificados como subutilizados ou não utilizados sejam destinados aos seguintes usos prioritariamente: i) em áreas especiais de interesse social; ii) em áreas especiais de interesse social e ambiental; iii) em áreas de diretrizes especiais; iv) para a produção habitacional de interesse social; v) no desenvolvimento das Operações Urbanas Consorciadas; e vi) em áreas inseridas em regiões potencialmente beneficiadas e valorizadas por intervenções urbanísticas públicas, bem como dotadas de potencial para melhor aproveitamento.

**Observações:**

## Apêndice 11 – Apresentação do Seminário de Validação

### Seminário de Validação dos Resultados da Pesquisa

O Seminário foi realizado remotamente, no dia 26 de novembro de 2020, uma quinta-feira, das 19h00 às 21h30, em plataforma digital de videoconferência – *Google Meet* (Sala: <https://meet.google.com/nbb-dnjp-hyu>) – com o propósito de validar com profissionais e acadêmicos, especialistas nas áreas de direito urbanístico e planejamento urbano: **[1] as categorias de análise definidas para conduzir a pesquisa; [2] a clareza e pertinência das análises dos casos; e [3] a aplicabilidade dos riscos e benefícios ao caso brasileiro.**

O Seminário teve o seguinte formato: [1] Leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) solicitando a autorização para gravação do encontro; [2] Apresentação pessoal dos convidados; [3] Apresentação da Pesquisa; [4] Debate sobre as temáticas a serem validadas.

#### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e Autorização para gravação de voz.**

DECLARO, para os devidos fins, que aceitei o convite para participar como COLABORADOR do seminário de validação de pesquisa de doutorado de autoria de Orlando Ribeiro, orientado pela Prof. Dra. Luciana Miron, em desenvolvimento no PROPUR/ UFRGS, intitulada O REPARCELAMENTO NO BRASIL: Conjunturas do ingresso do instrumento urbanístico Land Readjustment na Política Urbana nacional.

DECLARO ter sido informado que o áudio do evento será gravado para posterior transcrição e somente será acessado pelo pesquisador e sua orientadora, única e exclusivamente para fins acadêmicos e de que meu nome não será identificado na pesquisa, garantindo minha privacidade.

DECLARO também ter sido informado que o encontro ocorrerá por meio de plataforma de videoconferência remota com duração prevista de 120 minutos e que aceitei participar voluntariamente, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus, com a finalidade exclusiva de colaborar com o desenvolvimento da pesquisa.

Peço para que o aceite destes termos seja manifestado individualmente por cada um dos CONVIDADOS no início de sua apresentação pessoal para o grupo participante. Basta dizer após seu nome “ACEITO OS TERMOS”.

Parecer Consubstanciado do CEP / CAAE: 14316919.9.0000.5347 / n.º do Parecer: 3.389.715.

O evento foi coordenado pelo autor desta pesquisa e teve o acompanhamento da Prof. Dra. Luciana Miron (orientadora) em todo o processo (definição da data, formato, abordagem, propósito, escolha dos participantes) e contou com a participação 5 especialistas convidados.

[1] Advogado especialista em Direito Urbanístico de Brasília/DF;

[2] Arquiteta especialista em Planejamento Urbano Municipal da cidade de Belo Horizonte/MG;

[3] Arquiteta especialista em Planejamento Urbano e Regional com ênfase em Política Urbana, professora e pesquisadora da Universidade Federal do Paraná (UFPR) em Curitiba/PR;

[4] Arquiteta especialista na área de Parcelamento de Solo Urbano atuante no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC); e

[5] Arquiteta especialista na área de políticas urbanas ambientais pesquisadora na área de assentamentos precários no Brasil e América Latina e professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em Curitiba-PR.

Segue abaixo um breve currículo dos convidados acima citados.

#### **[1] Advogado especialista em Direito Urbanístico de Brasília/DF**

Jurista especializado em Direito Urbanístico e Regulação de Infraestruturas. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo/SP. Autor de livro na área de Direito Urbanístico. Atualmente é Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de Desenvolvimento Urbano e Regional. Integrou a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Gestor) do Ministério do Planejamento. Tem experiência nas áreas de Desenvolvimento Urbano, de Transportes e de Finanças Públicas, especialmente no desenho institucional de políticas públicas e na redação de normas jurídicas.

#### **[2] Arquiteta especialista em Planejamento Urbano Municipal da cidade de Belo Horizonte/MG**

Graduação e Mestrado pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da UFMG, com período de doutorado sanduíche na Escola Técnica Superior de Arquitetura de Barcelona (ETSAB) na Universidade Politécnica da Catalunha (UPC). Atuou no mercado profissional como arquiteta contratada pela Companhia Energética de Minas Gerais S.A. (CEMIG). Atualmente, atua como servidora pública concursada na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG no cargo de Assessora Técnica na Secretaria Municipal de Política Urbana. Na Administração Pública Municipal já ocupou os cargos de: Gerência de Política de Uso, Ocupação do Solo e Meio Ambiente, ligada à Secretaria Municipal de Política Urbana (SMURBE); Gerente Executiva do Conselho Municipal de Políticas Urbanas; Gerente de Coordenação de Política de Planejamento Urbano; e Assessora na Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU), ligada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento. Além disso, coordenou a Gerência de Programas Especiais da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana, ligada à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.

#### **[3] Arquiteta especialista em Planejamento Urbano e Regional com ênfase em Política Urbana, professora e pesquisadora da Universidade Federal do Paraná (UFPR) em Curitiba/PR.**

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Paraná, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná. Atualmente é professora associada da Universidade Federal do Paraná. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Política Urbana, atuando nos seguintes temas: gestão urbana, política urbana, mercado imobiliário e estruturação da cidade e planejamento urbano. Pós-Doutorado na *Korea Research Institute for Human Settlements*, (KRHIS) na Coreia do Sul. Bolsista do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, Estados Unidos. Grande Área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Planejamento Urbano e Regional / Subárea: Serviços Urbanos

e Regionais / Especialidade: Administração Municipal e Urbana.

**[4] Arquiteta especialista na área de Parcelamento de Solo Urbano atuante no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pelotas (2009). Atualmente é arquiteta e urbanista da Prefeitura Municipal de Curitiba. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Projeto de Arquitetura e Urbanismo, atuando principalmente nos seguintes temas: modelos digitais de arquitetura, modelagem geométrica e visual, croqui, fotogrametria digital e ensino/aprendizagem. Doutoranda em Gestão Urbana (PUC-PR).

**[5] Arquiteta especialista na área de políticas urbanas ambientais pesquisadora na área de assentamentos precários no Brasil e América Latina e professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em Curitiba-PR.**

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo-FAUUSP (2018). Mestre em Engenharia da Construção Civil pela Universidade Federal do Paraná-UFPR (2010). Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná-UTFPR (2008). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Positivo-UP (2006). Professora no Departamento Acadêmico de Arquitetura e Urbanismo-DEAAU da Universidade Tecnológica Federal do Paraná-UTFPR. Líder do Laboratório de Urbanismo e Paisagismo LUPA/UTFPR; integrante do grupo de pesquisa Cidades, Planejamento e Gestão-UTFPR e do Núcleo de Apoio à Pesquisa, Produção e Linguagem do Ambiente Construído NAPPLAC/FAUUSP. Tem publicações e interesse de pesquisa na área de políticas urbano-ambientais, especialmente relacionadas aos assentamentos precários no Brasil e América Latina.

Após todos os participantes se apresentarem e autorizarem (verbalmente) a gravação do encontro – para sua posterior degravação literal para ser utilizado para fins acadêmicos – foi feita uma apresentação de 45 minutos de parte da pesquisa que interessava validar (categorias de análise definidas para conduzir a pesquisa; clareza e pertinência das análises dos casos; aplicabilidade dos riscos e benefícios ao caso brasileiro).

O inteiro teor da apresentação feita para os especialistas segue abaixo.

Após a apresentação, durante um período de aproximadamente 90 minutos, cada um dos convidados fez uso da palavra (individualmente) para tecer comentários, ora complementares, ora suplementares, em relação ao que foi apresentado. Um resumo dessas análises e contribuições podem ser acessadas nos APÊNDICES (ver Apêndice 12) desta pesquisa.

Slide 1

TÍTULO

INTRODUÇÃO

CONTEXTO

PROBLEMA

QUESTÃO

RELATIVOS

ESTRUTURA TEÓRICA

MÉTODOS/FORMA DE PESQUISA

O CASO DE PORTUGAL

O CASO DA COLÔMBIA

O CASO DO BRASIL

PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

FUTURAS PESQUISAS

**PROPUR**  
1974 2024

# O REPARCELAMENTO NO BRASIL:

## Conjunturas do ingresso do instrumento urbanístico Land Readjustment na Política Urbana nacional.

Tese de doutorado a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Curitiba, 26 de novembro de 2020.

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBEIRO (Mestrando) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 2

TÍTULO

INTRODUÇÃO

CONTEXTO

PROBLEMA

QUESTÃO

RELATIVOS

ESTRUTURA TEÓRICA

MÉTODOS/FORMA DE PESQUISA

O CASO DE PORTUGAL

O CASO DA COLÔMBIA

O CASO DO BRASIL

PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

FUTURAS PESQUISAS

**PROPUR**  
1974 2024

## Primeiros contatos com o tema



- **2012-2014**  
**Revisão do Plano Diretor de Curitiba**  
Presidente da AsBEA-PR  
GT - Planejamento Urbano
- **Novo Instrumento de Política Urbana**  
**Redesenvolvimento Urbano**  
Propunha utilizar o **Reparcelamento**.
- Primeiras buscas na Internet  
**Métodos de PU: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano.**  
Felipe Francisco de Souza (2010)

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBEIRO (Mestrando) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 3

TÍTULO

INTRODUÇÃO

CONTEXTO

PROBLEMA

QUESTÃO

RELATIVOS

ESTRUTURA TEÓRICA

MÉTODOS/FORMA DE PESQUISA

O CASO DE PORTUGAL

O CASO DA COLÔMBIA

O CASO DO BRASIL

PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

FUTURAS PESQUISAS

**PROPUR**  
1974 2024

## Inquietações resultantes



- **O QUE É O REDESENVOLVIMENTO URBANO?**  
O que se pode fazer com ele?  
Quais seus propósitos?  
Já foi utilizado?  
Onde?  
Como é operacionalizado?  
Como participam os afetados?  
Quem pode propor?
- **O QUE É REPARCELAMENTO?**  
Como auxilia intervenções urbanísticas de 'reajuste da configuração urbana' e de 'rearticulação do conjunto fundiário desajustado'.

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBEIRO (Mestrando) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 4

TÍTULO

REVISÃO:

CONTEÚDO

PROBLEMA

QUESTÃO

OBJETIVO

ESTRUTURA TÉCNICA

METODOLOGIA DE PESQUISA

CASO DE PORTUGAL

CASO DA COLÔMBIA

CASO DO BRASIL

PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

FUTURAS INVESTIGAÇÕES

**PROPIUR**  
1974 - 2024

## A experiência internacional

“Em muitos países existe um sistema bem institucionalizado de rearranjo fundiário, internacionalmente denominado de Land Readjustment, pelo qual os proprietários de imóveis têm suas propriedades substituídas por novas unidades imobiliárias, mais adequadas ao planejamento urbano vigente, mediante intervenções urbanísticas, sem que se alterem as relações de propriedade preexistentes durante o processo de transformação da estrutura fundiária.”

Carvalho Pinto, 2013

PROPIUR / UFERS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 5

TÍTULO

REVISÃO:

CONTEÚDO

PROBLEMA

QUESTÃO

OBJETIVO

ESTRUTURA TÉCNICA

METODOLOGIA DE PESQUISA

CASO DE PORTUGAL

CASO DA COLÔMBIA

CASO DO BRASIL

PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

FUTURAS INVESTIGAÇÕES

**PROPIUR**  
1974 - 2024

## O Land Readjustment no Mundo

PROPIUR / UFERS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 6

TÍTULO

REVISÃO:

CONTEÚDO

PROBLEMA

QUESTÃO

OBJETIVO

ESTRUTURA TÉCNICA

METODOLOGIA DE PESQUISA

CASO DE PORTUGAL

CASO DA COLÔMBIA

CASO DO BRASIL

PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

FUTURAS INVESTIGAÇÕES

**PROPIUR**  
1974 - 2024

## O ingresso do Reparcèlement no Brasil

**1 1996**  
Belo Horizonte / MG  
Plano Diretor  
Convênio Urbanístico de Interesse Social

**2 1997**  
São Borja / RS  
Lei de Parcelamento do Solo  
Reparcelamento

**3 2006**  
Taguari / RS  
Lei de Parcelamento do Solo  
Reparcelamento

**4 2006**  
Linhares / ES  
Lei de Parcelamento do Solo  
Reparcelamento

**5 2013**  
PLS nº 504 – Sen. Wilder Moraes  
Reparcelamento como alternativa à  
Desapropriação por Utilidade Pública

**6 2014**  
PLS nº 65 – Sen. Paulo Bauer  
Permite que o Consórcio Imobiliário  
utilize o Reparcèlement

PROPIUR / UFERS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 7

## O ingresso do Reparcelamento no Brasil

**2 2014**  
São Paulo / SP  
Plano Diretor  
Reordenamento Urbanístico Integrado

**3 2015**  
Curitiba / PR  
Plano Diretor  
Redesenvolvimento Urbano

**4 2017**  
PLS nº 504 chega à Câmara  
Transforma-se em PL nº 6.905

**10 2017**  
PLS nº 57 – Sen. Ailton Sandoval  
Incorporar os Reparcelamento às OUC

**11 2017**  
Sanccionada Lei nº 13.456  
Autoriza Regularização Fundiária por  
Consórcio Imobiliário

**17 2018**  
PLS nº 261 – Sen. José Serra  
Propõe o Reparcelamento para auxiliar  
a implantação de ferrovias

**18 2019**  
Belo Horizonte / MG  
Plano Diretor  
Reparcelamento para implantação de  
Espaços livres de uso público e  
Equipamentos Urbanos e Comunitários

PROPUR 1974 2022

PROPUR / UFPEL - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 8

## O Problema

No Brasil, a carência de instrumento jurídico-urbanístico que auxilie processos de reconfiguração da estrutura fundiária do solo urbano representa um obstáculo à execução de intervenções urbanísticas:

- de recuperação de áreas degradadas,
- de adensamento de áreas subutilizadas,
- de regularização de assentamentos informais,
- de relocação populacional motivada por desastres naturais e antrópicos, entre outras.

PROPUR 1974 2022

PROPUR / UFPEL - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Entende-se aqui por **processo de reconfiguração da estrutura fundiária**, o processo que combina, em um só instrumento urbanístico, a unificação de lotes de propriedades distintas, inclusive com possíveis áreas públicas, seguidas de subdivisões com novas configurações físicas (territoriais), distintas das originais, porém, onde são mantidas as proporções em que cada proprietário integralizou na unificação, para fins de manutenção de propriedades futuras (que poderão ser novos lotes ou novas unidades imobiliárias) dentro ou fora da área de intervenção.



Slide 9

**A questão da pesquisa**

Como a experiência internacional pode auxiliar na identificação de possíveis **riscos** e **benefícios** que poderiam ser associados à replicação do Reparcelamento nas cidades brasileiras?

O conceito de **risco** adotado nesta pesquisa refere-se à ameaça ou perigo de passar por um episódio arriscado ou temerário que pode acarretar alguma consequência negativa (danos) para o desenvolvimento de um processo.

Por **benefício**, compreende-se a ação que se faz com o intuito de melhorar um processo e os resultados positivos desta ação.

PROPUR 50 1974 2022

PROPUR (UPRIS) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

O conceito de **risco** adotado nesta pesquisa refere-se à ameaça ou perigo de passar por um episódio arriscado ou temerário que pode acarretar alguma consequência negativa (danos) para o desenvolvimento de um processo.

Por **benefício**, compreende-se a ação que se faz com o intuito de melhorar um processo e os resultados positivos desta ação.

Slide 10

**OBJETIVO GERAL**

Identificar na experiência internacional possíveis riscos e benefícios que poderiam ser associados à replicação do Reparcelamento nas cidades brasileiras.

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar desafios territoriais urbanos na América Latina e Brasil,
- Enunciar os princípios da Função Social da Propriedade e da Cidade,
- Compreender o desenvolvimento da legislação do Parcelamento no Brasil,
- Analisar os dispositivos legais que disciplinam o Reparcelamento no Brasil, e
- Identificar na experiência internacional de países que possuem instrumentos derivados do Land Readjustment a possibilidade de replicação deste no Brasil.

PROPUR 50 1974 2022

PROPUR (UPRIS) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)



Slide 11

TÍTULO	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA
REVISÃO:	
CONTEXTO	BORROROP, SALGADO, FERRÃO, ABRAMO, SMOLKA, SOUTO, MASSARO, VILAÇA, BERNARDINO, LACERDA, ROLNIK, KLING, SILVA, DEAK, SCHIFFER, RODRIGUES
PROBLEMA	<b>Antecedentes da Política Urbana na América Latina e no Brasil</b> • Desenvolvimento e Planejamento Urbano na América Latina • Desenvolvimento e Planejamento Urbano no Brasil
QUESTÃO	
OBJETIVO	<b>Função Social da Cidade e da Propriedade</b> • Função Social da Cidade • Função Social da Propriedade
ESTRUTURA TÉCNICA	
METODOLOGIA DE PESQUISA	
C-CASO DE PORTUGAL	
C-CASO DA COLÔMBIA	
C-CASO DO BRASIL	<b>O Parcelamento do Solo e o Land Readjustment</b> • O Parcelamento do Solo Urbano no Brasil • O Land Readjustment
POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES	
TUTORIAS INVESTIGADOR	

SALEM, GARCAS, BERNARDI, CARVALHO, PRATO, APPRECCIO, JI, ZELINK, PEREIRA  
 BIALE, JI, BLANCO, CARVALHO, PRATO, COLUPO, BARREROS, LABRIO, SERNA, JOHANN, VELA, MARICATO, MIBETTI, SILVA, SOUTO, BENE, HOSONO, MONZ, NEEDHAM, PEREIRA, SOUZA, RAESTERO, BRAUN, JIMÉNEZ, YAMAZAKI, UKE, OCHI, PETER, DAVY, BRINK, LIU, CHENG, KHAMMARI, SUPRIATNA, YAMAGUCHI, GUTHERBERG, ESSEVIANO, BAYANTHULSHIN


 PROPUR / UFPA - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MARIN (orientadora)

Slide 12

TÍTULO	ESTRATÉGIA DE PESQUISA
REVISÃO:	
CONTEXTO	A estratégia delimitada para esta pesquisa foi o estudo de caso.
PROBLEMA	Trata-se de uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa.
QUESTÃO	
OBJETIVO	DELIMITAÇÃO DO CAMPO DE OBSERVAÇÃO
ESTRUTURA TÉCNICA	
METODOLOGIA DE PESQUISA	
C-CASO DE PORTUGAL	
C-CASO DA COLÔMBIA	
C-CASO DO BRASIL	<b>O caso do Brasil</b> Convênio Urbanístico de Interesse Social Reordenamento Urbanístico Integrado Redesenvolvimento Urbano Reparcelamento
POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES	
TUTORIAS INVESTIGADOR	


**O caso do Brasil**  
 Convênio Urbanístico de Interesse Social  
 Reordenamento Urbanístico Integrado  
 Redesenvolvimento Urbano  
 Reparcèlement

**Referência**



**O caso de Portugal**  
Reparcelamento



**O caso da Colômbia**  
Ajuste de Tierras  
Integración Inmobiliaria


 PROPUR / UFPA - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MARIN (orientadora)

Slide 13

TÍTULO	<b>PORTUGAL</b>
REVISÃO:	a escolha se justifica...
CONTEXTO	
PROBLEMA	Por ser um país que no Período Colonial, juntamente com a Espanha, influenciou fortemente o Desenvolvimento Urbano na América Latina, especialmente o Brasil, que foi sua colônia;
QUESTÃO	Por ter uma estrutura de política urbana similar ao Brasil, desenvolvida por meio de legislação federal com ênfase territorial que estabelece competência aos municípios para desenvolverem seu planejamento e gestão urbana, bem como legislar sobre esta prática;
OBJETIVO	Por ter incorporado em sua legislação urbanística o instrumento objeto desta pesquisa a mais de 2 décadas e possuir intervenções urbanísticas executadas e em curso operacionalizadas pelo Reparcèlement.
ESTRUTURA TÉCNICA	
METODOLOGIA DE PESQUISA	
C-CASO DE PORTUGAL	
C-CASO DA COLÔMBIA	
C-CASO DO BRASIL	
POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES	
TUTORIAS INVESTIGADOR	


**PORTUGAL**  
 a escolha se justifica...

Por ser um país que no Período Colonial, juntamente com a Espanha, influenciou fortemente o Desenvolvimento Urbano na América Latina, especialmente o Brasil, que foi sua colônia;

Por ter uma estrutura de política urbana similar ao Brasil, desenvolvida por meio de legislação federal com ênfase territorial que estabelece competência aos municípios para desenvolverem seu planejamento e gestão urbana, bem como legislar sobre esta prática;

Por ter incorporado em sua legislação urbanística o instrumento objeto desta pesquisa a mais de 2 décadas e possuir intervenções urbanísticas executadas e em curso operacionalizadas pelo Reparcèlement.


 PROPUR / UFPA - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MARIN (orientadora)

## Slide 14

Slide 14: COLÔMBIA a escolha se justifica...

Por ser um país, que também, a exemplo do Brasil e de Portugal, possui legislação federal que estabelece competência aos municípios para o desenvolvimento e execução de ações referentes às atividades de planejamento territorial;

Por ser uma nação latino-americana que enfrenta desafios urbanísticos gerados por problemas (territoriais, sociais, ambientais, econômicos, políticos) similares aos brasileiros ao longo da sua história;

Por ter incorporado em sua legislação urbanística os instrumentos objetos desta pesquisa a mais de 2 décadas e possuir intervenções executadas e em curso operacionalizadas pelos Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria.

PROPUR 1974 2024

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (autor) - Prof. Dra. LUCIANA MARIN (orientadora)

O desenvolvimento desta pesquisa se deu em **4 etapas**.

[1] A **primeira** foi destinada à **definição de uma estrutura conceitual teórica** (identificar: a literatura de referência; a legislação a ser analisada; os principais conceitos a categorias de análise) e ao **planejamento dos casos** (selecionar os casos de referência para o estudo de caso do Brasil; identificar as fontes e desenvolver o protocolo para a coleta de dados; e definir as técnicas de análise dos dados).

[2] A **segunda** foi destinada à **coleta dos dados** (obtenção de documentos e arquivos; contatos com os técnicos a serem entrevistados; e coleta e registros dos dados).

[3] A **terceira** foi destinada ao **tratamento e análise dos dados** (preparar as informações; sintetizar os dados em unidades de análise; categorizar unidades de análise; descrever os dados nas categorias de análise; e interpretar os dados).

[4] A **quarta** foi destinada à **consolidação dos resultados** (confrontar os resultados com a literatura de referência; e identificar possíveis estudos futuros).

## Slide 15

A pesquisa coletou dados de Portugal, Colômbia e Brasil em distintas **fontes de consulta**: [1] **documentos**; [2] **arquivos**; [3] **entrevistas** e [4] **publicações**, conforme segue:

A escolha dos Informantes-chave (entrevistados) se deu segundo alguns critérios.

**No âmbito nacional**, optou-se por entrevistar os seguinte informantes-chave: 2 (dois) especialistas (um advogado e um arquiteto) com distintas experiências, porém complementares. Um com “experiência na área legislativa federal”, atuante como assessor parlamentar no Congresso Nacional Brasileiro que tenha auxiliado na redação de Projetos de Lei que objetivam regulamentar o Reparcelamento em leis federais; e outro com “experiência no exercício do planejamento e gestão urbana municipal” em uma das cidades brasileiras (Belo Horizonte/MG) que inseriu o Reparcelamento como instrumento de Política Urbana em seu Plano Diretor Municipal.

**No âmbito internacional**, optou-se, também, por entrevistar 2 (dois) especialistas (um advogado e um arquiteto) mas, que tivessem, concomitantemente, experiências profissional e acadêmica. Em Portugal optou-se pelo especialista com “experiência na área do direito urbanístico”; e na Colômbia, pelo especialista “com experiência na área de planejamento e gestão urbana”.

Slide 16

**FONTES DE DADOS DA PESQUISA**

- 28 Documentos**: Constituição, leis e decretos (nacionais e locais) que compõe o arcabouço legal da Política Urbana (planejamento e gestão territoriais) e regulamentam a utilização dos instrumentos urbanísticos objeto dessa pesquisa.
- 8 Arquivos**: Planos e projetos de intervenções urbanísticas. 4 em Portugal: nas cidades de Vila Nova de Gaia e Cascais; e 4 na Colômbia: nas cidades de Bogotá, Medellín, Envigado e Santiago de Cali.
- 4 Entrevistas**: Foram feitas 4 entrevistas semiestruturadas com informantes chave, sendo 1 em Portugal (direito urbanístico), 1 na Colômbia (planejamento urbano) e 2 no Brasil (direito urbanístico e planejamento urbano).
- 15 Publicações**: Textos (acadêmicos e profissionais) que abordam as temáticas: do Reparcelamento em Portugal; do Reajuste de Tierras e Integración Inmobiliaria na Colômbia; e do Reparcelamento no Brasil.

PROPUR 50 1974 - 2024  
PROPUR | UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Os aspectos econômicos referem-se aos instrumentos que tem por finalidade garantir uma equitativa redistribuição dos encargos e benefícios oriundos os processos de transformação urbanística.

Os aspectos sociais referem-se às políticas de enfrentamento ao processo de gentrificação característico das intervenções urbanísticas sejam elas de desenvolvimento, adensamento, expansão ou transformação territoriais.

Slide 17

**CATEGORIAS DE ANÁLISE** (dos casos de referência)

- Desafios Territoriais Contemporâneos**
- Princípios Constitucionais da Política Urbana:**
  - Transparência (processual)
  - Participação (afetados pelas intervenções)
- Legislação e Instrumentos da Política Urbana:**
  - Aspectos Econômicos
  - Aspectos Sociais
- O Instrumento Urbanístico:**
  - Contexto de surgimento
  - Legislação pertinente
  - Modalidades de propositura
  - Etapas de operacionalização
  - Características de implementação
- Intervenções Urbanísticas:**
  - Objetivos da intervenção
  - Localização (contexto)
  - Área da unidade de execução
  - Número e natureza de propriedades afetadas
  - Forma de execução (projeto, plano)
  - Sistema de execução (instrumentos)
  - Percentual de área cedida ao município
  - Finalidade das áreas cedidas
  - Funções urbanas admissíveis
- Propósitos de Utilização**
- Aspectos Positivos e Negativos**
  - Técnicos, Econômicos, Jurídicos, Políticos e Sociais

PROPUR 50 1974 - 2024  
PROPUR | UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

A análise de dados se deu de forma **qualitativa** por meio de suporte de recurso computacional do *Software* MAXQDA.

A análise dos resultados ocorreu por meio da abordagem **indutiva-constructiva**. As categorias e subcategorias foram construídas ao longo do processo da análise e são resultantes de um processo de sistematização progressivo e analógico. Tanto as categorias como as regras de categorização foram permanentemente revistas e aperfeiçoadas ao longo de todo o processo de análise, resultando ao final, a denominação considerada mais



adequada para os títulos destas categorias.

Slide 18

**CATEGORIAS DE ANÁLISE (do caso nacional)**

- 1. Desafios Territoriais Contemporâneos**
- 2. Princípios Constitucionais da Política Urbana:**
  - Transparência (processual)
  - Participação (afetados pelas intervenções)
- 3. Legislação e Instrumentos da Política Urbana:**
  - Aspectos Econômicos
  - Aspectos Sociais
- 4. O Instrumento Urbanístico:**
  - Contexto de surgimento
  - Legislação pertinente
- 5. Propósitos de Utilização**
- 6. Instrumentos que adotam o Reparcamento**
- 7. Possíveis Riscos e Benefícios**
  - Técnicos, Econômicos, Jurídicos, Políticos e Sociais

"As categorias e subcategorias foram construídas ao longo do processo da análise e são resultantes de um processo de sistematização progressivo e analógico"

"Tanto as categorias como as regras de categorização foram permanentemente revistas e aperfeiçoadas ao longo de todo o processo de análise, resultando ao final, a denominação considerada mais adequada para os títulos destas categorias".

PROPUR 1974 - 2024

PROPUR (CURSO DE PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL) - ORLANDO ROBERTO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

**ANTECEDENTES DA POLÍTICA URBANA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL**  
**Desenvolvimento e Planejamento Urbano na América Latina**  
**Desenvolvimento e Planejamento Urbano no Brasil**

**FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE**  
**Função Social da Cidade**  
**Função Social da Propriedade**

**O PARCELAMENTO DO SOLO E O "LAND READJUSTMENT"**  
**O Parcelamento do Solo Urbano no Brasil**  
**O Land Readjustment**

Slide 19

**O caso de Portugal**

**Princípios Constitucionais da Política Urbana:**  
Transparência e Participação

**Legislação e Instrumentos da Política Urbana:**  
Aspectos Econômicos e Sociais

**Intervenções Urbanísticas**

- Op. Rep. Freguesia de Canindelo (Gaia, 2017)
- Op. Rep. Freguesias de Gulpiharos e Valadares (Gaia, 2015)
- Op. Rep. Quarteirão da Praça de Touros (Cascais, 2017a)
- Op. Rep. Entrada Nascente de Cascais (Cascais, 2017b)

PROPUR 1974 - 2024

PROPUR (CURSO DE PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL) - ORLANDO ROBERTO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

## Slide 20

**O caso de Portugal**

**Princípios Constitucionais da Política Urbana**

A CFP / 2005, a exemplo da brasileira, delega aos municípios a tarefa de definir as regras de ocupação e uso dos solos urbanos, bem como proceder às expropriações que se revelarem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. Entretanto, difere da brasileira, ao estabelecer competência à Administração Pública local para promover intervenções territoriais de transformação do solo urbano (parcelamento, empacotamento e reaparelhamento).

Segundo FARIA (2017), a CFP /2005 “não menciona expressamente a função social como uma restrição ao direito da propriedade privada, mas deixa implícita, no artigo 61º, nº 1, quando este dispositivo refere-se que a iniciativa económica privada deve ser exercida tendo em conta o interesse geral”.

Em Portugal, todos os planos de intervenção urbanística estão sujeitos aos princípios da transparência, publicidade e participação. A Administração Pública municipal é obrigada a divulgar antecipadamente qualquer iniciativa e responder publicamente às questões suscitadas por qualquer cidadão.

PROPUR 1974 - 2024

PROPUR / UFRDS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBERTO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MARIN (orientadora)

Dentre as “tarefas fundamentais do estado” se destacam: a promoção do *bem-estar*, da *qualidade de vida* e da *igualdade*; a garantia de efetivação dos direitos (econômicos, sociais, culturais e ambientais) mediante a transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais; além da proteção e valorização do patrimônio cultural, da defesa da natureza e do meio ambiente e da preservação dos recursos naturais, que devem ser assegurados por um “correto ordenamento do território”.

Com relação ao planejamento territorial, a CFP / 2005 garante a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos urbanísticos de planejamento e intervenção no território e estabelece competência ao Estado (em conjunto com as regiões autônomas e as autarquias locais) definir as regras de ocupação, uso e transformação do solo urbano, por meio de instrumentos de planejamento.

Portanto, em Portugal, a exemplo do que ocorre no Brasil, a propriedade não é um direito absoluto. Verificados certos limites, são possíveis restrições ao conteúdo do direito de propriedade em razão do interesse público. Ou seja, a propriedade deverá cumprir uma “função social”.

No entanto, na prática, mesmo que todas as sessões de discussão sobre programas e planos territoriais tenham a prerrogativa, por força de instrumentos legais, de serem transparentes e terem seus conteúdos publicados na Internet, a legislação quando trata dos deveres dos municípios, não os obriga a promover audiências públicas. Portanto, a maioria dos municípios acaba fazendo o mínimo necessário, dando respostas genéricas aos questionamentos encaminhados por meio de um relatório de respostas, fato este diagnosticado pela entrevista feita com especialista português e identificado nos anexos dos Planos de Pormenor analisados.

## Slide 21

**O caso de Portugal**

**Legislação e Instrumentos da Política Urbana**

O arcabouço legislativo que trata da atual Política Urbana Portuguesa, no âmbito nacional, é constituído por 4 dispositivos basilares conforme seguem em ordem cronológica.

**Decreto-Lei n.º 380 (PORTUGAL, 1999)** estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.

**Decreto regulamentar n.º 11 (PORTUGAL, 2009)** estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios e as categorias de qualificação do solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional.

**Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014)** institui a 'Lei de Bases gerais da política pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo'. Lei que trata de estruturação e a reestruturação da propriedade do solo que pode ser submetido a 4 modos de intervenção: [1] o dimensionamento (refere-se aos critérios e regras para as edificações); [2] o fracionamento (subdivisão); [3] o emparelamento (unificação); e [4] o reparcelamento (unificação com vista a uma distinta subdivisão).

**Decreto-Lei n.º 100 (PORTUGAL, 2015)** Revoga o Decreto-Lei n.º 380 (PORTUGAL, 1999), cumprindo o art. 81.º da Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014) que previa a revisão do 'Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial'.

PROPUR 50 ANOS  
PROPUR (UPRIS) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

O **Decreto-Lei n.º 380** (PORTUGAL, 1999) desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Além disso estabelece: instrumentos operacionais necessários à programação da execução dos planos; mecanismos de compensação de encargos e benefícios entre proprietários afetados pela execução dos planos municipais; bem como os instrumentos de transformação da estrutura fundiária.

Por meio deste dispositivo legal, em Portugal, um território classificado como solo urbano, pode ser reclassificado como solo rural, em virtude dos interesses coletivos.

Também estabelece que, independentemente da finalidade das intervenções, sejam essas de estruturação ou reestruturação da propriedade, todas deverão ser operacionalizadas por plano territorial (instrumento de execução e implementação) municipal ou intermunicipal, visto que este, é o único instrumento que pode prever intervenções nos solos com possibilidade de alterar a estrutura fundiária preexistente.

## Slide 22

**O caso de Portugal**

**Aspectos Econômicos relacionados às Intervenções Territoriais**

Em Portugal, a Lei n.º 31 (PORTUGAL, 2014) impõe que a tributação do patrimônio imobiliário urbano respeite o princípio da **equivalência**.

A aplicação do princípio da equivalência impõe às intervenções urbanísticas: a equivalente oferta de unidades de habitação de interesse social, infraestruturas territoriais, equipamentos de utilização coletiva, ações de regeneração e reabilitação urbanas, preservação e qualificação ambientais, etc.

Para atender o princípio da equivalência, utiliza-se o instrumento 'Redistribuição de Encargos e Benefícios' objetivando:

- garantir a igualdade de tratamento relativo a encargos e benefícios de uma unidade de execução, bem como de plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal;
- disponibilizar terrenos e edificações ao município para a implementação, instalação ou renovação de infraestruturas, espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva; e
- promover necessárias compensações de particulares afetados pelos planos.

PROPUR 50 1970-2020

PROPUR / URBES - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBERTO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MARCHI (coordenadora)

A aplicação do princípio da equivalência impõe às intervenções urbanísticas: a equivalente oferta de unidades de habitação de interesse social, infraestruturas territoriais, equipamentos de utilização coletiva, ações de regeneração e reabilitação urbanas, preservação e qualificação ambientais, etc.

Em Portugal, todos os planos territoriais municipais e intermunicipais, devem conter instrumentos de Redistribuição Equitativa de Encargos e Benefícios deles resultantes. Para tanto, os planos territoriais devem fundamentar em seu escopo, o processo de formação das mais-valias, definir seus critérios de parametrização e redistribuição, verificar que outras leis podem estabelecer mecanismos de distribuição de encargos e benefícios destinados a compensação de custos decorrentes de interesses gerais como proteção de ecossistemas, preservação e conservação de patrimônio cultural, valorização da biodiversidade, etc.



## Slide 23

**O caso de Portugal**

**Aspectos Sociais relacionados às Intervenções Territoriais**

Em Portugal, as políticas de reabilitação urbana nos centros históricos das cidades portuguesas, ao visarem estimular a requalificação de edifícios e criar condições favoráveis à atração de capital privado para planos de regeneração urbana, resultou na fixação de novas classes médias, e consequente expulsão de antigos moradores, promovendo segregação socioespacial e desenvolvimento urbano desigual.

Com o intuito de combater os processos de gentrificação, especialmente àqueles ocasionados pelos planos de reabilitação e regeneração urbana, entre os anos de 1999 e 2001, o governo português editou 2 programas de apoio e incentivo à permanência dos proprietários nas áreas:

**RECRIA** Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados

**SOLARH** Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação

PROPUR 50 ANOS 1974-2024

PROPUR (UPRIS) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Segundo MENDES (2014) as intervenções públicas que favorecem ações de reabilitação e regeneração com o propósito de tornar a cidade mais competitiva, criativa e atrativa, tem implicado, com frequência, na expulsão de habitantes socioeconomicamente desfavorecidos das áreas centrais, condenando-os a uma marginalidade socioespacial em áreas periféricas.

O **RECRIA** tem como objetivo financiar a execução das obras de conservação e beneficiamento que permitam a recuperação de edifícios e imóveis degradados, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios.

O **SOLARH** permite a concessão de empréstimos sem juros pelo Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana (IHRU), para realização de obras de conservação:

- em “habitação própria permanente” de indivíduos ou agregados familiares;
- em “habitações devolutas” de propriedade (dos municípios, das instituições particulares de assistência social, das organizações sociais civis com fins assistenciais, e das cooperativas de habitação e construção); e
- em “habitações devolutas” de propriedade particular.

## Slide 24



A Operação objetivou: viabilizar a ampliação e a reestruturação do atual Campo de Jogos do Canindelo; requalificar a área envolvente; promover a urbanização dos prédios adjacentes; garantir a cedência de prédios ao domínio municipal para a ampliação do equipamento desportivo; e garantir a dotação de áreas verdes e de utilização coletiva, equipamentos e infraestruturas expressas na solução urbanística.

Atualmente, desde fevereiro de 2018, o Sport Clube de Canindelo já tem seu novo estádio contando com instalações novas e 2 campos de futebol (1 para jogos e 1 para treino). A obra foi resultado de uma parceria entre a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, a Junta de Freguesia de Canindelo e a empresa Mercadona (Rede Espanhola de Supermercados), que viu nesta freguesia a possibilidade de implementar sua política de responsabilidade social empresarial, beneficiando cerca de 250 crianças e jovens que fazem a sua formação desportiva neste estádio.

A Operação objetiva: promover a requalificação urbanística da área correspondente ao antigo campo de jogos de Valadares que, face à impossibilidade de ampliação no local, será deslocado para outra área da freguesia; disciplinar a urbanização da área com o propósito de garantir uma melhor integração com a malha local; e garantir uma evolução articulada da ocupação do território hoje abandonado.

Atualmente, a *Operação de Reparcelamento*, embora vigente, se encontra estacionada. O motivo desta inércia se atribui aos elevados valores das taxas municipais impostas aos proprietários para os licenciamentos e obtenção dos alvarás de loteamento no município. Até o presente momento, não foi identificado (em ambiente de consulta pública) nenhum projeto arquitetônico para este território.

A Operação objetiva: implantar num quarteirão uma operação de reconversão e requalificação urbanística; mitigar o impacto da estrutura edificada sobre a envolvente; privilegiar o atravessamento de pedestres da área de intervenção; criar uma área de parque/jardim integrando os edifícios propostos e estabelecendo uma estrutura de paisagem vocacionada para a fruição e lazer públicos; promover a continuidade da estrutura verde e de espaços de uso de pedestres na globalidade do quarteirão, mediante a adoção de tipologias arquitetônicas consonantes com este propósito; integrar na solução paisagística global o maciço arbóreo existente; consagrar o uso habitacional associado a usos terciários, integrando serviços, restauração e pequeno comércio local.

A demolição das antigas instalações da arena Praça de Touros de Cascais, foi embasada por laudos periciais que atestavam a instabilidade da construção, que em virtude do fim das touradas, passou a ter negligenciada sua manutenção, o que resultou num enorme complexo edifício obsoleto.

Atualmente, está previsto no local da intervenção a construção de um complexo habitacional de luxo denominado ONE Living.

A Operação objetiva: implementar um reconversão urbanística demolindo os edifícios existentes e reorganizando e estrutura fundiária para implementar novos conjuntos edificadas; construir uma estrutura de arruamentos e espaços públicos, atendendo aos eixos dos arruamentos limítrofes e quarteirões circundantes, potenciando o sistema de vistas sobre a envolvente, designadamente sobre o mar; criar uma área de parque/jardim, preferencialmente em anfiteatro, acompanhando o declive do terreno existente; construir no subsolo estrutura destinada aos usos de estacionamento e áreas comerciais.

Slide 25

**O caso de Portugal**

Análise das Intervenções Urbanísticas / Características Comuns

1. a reconfiguração da estrutura fundiária pré-existente por uma nova;
2. a previsão de cessão ao Município de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva;
3. os perímetros das intervenções não extrapolam os limites dos quarteirões;
4. as intervenções abrangem um perímetro com características de unidade e autonomia urbanística que assegure, simultaneamente, a integração das áreas afetadas aos pré-existentes e aos novos espaços verdes e infraestruturas públicas propostas pela operação;
5. o desenho urbano proposto procura assegurar uma melhor relação funcional e formal com a envolvente, por meio de soluções que possibilitem uma melhor integração com a malha urbana existente, procurando articular os usos de forma a conciliar o componente habitacional com serviços, comércio, restauração e com a criação de espaços verdes e de fruição pública;
6. a possibilidade de uma reordenação visando uma requalificação da estrutura viária local e dos sistemas de mobilidade, de forma a articulá-los com a intervenção urbanística proposta.

PROPUR 1974 - 2024

PROPUR / URBOS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 26

**O caso da Colômbia**

Princípios Constitucionais da Política Urbana:  
Transparência e Participação

Legislação e Instrumentos da Política Urbana:  
Aspectos Econômicos e Sociais

Intervenções Urbanísticas

- PP Estación Central (Bogotá, 2019)
- PP Gran Manzana Simesa (Medellín, 2006)
- PP La Mina (Enviado, 2014)
- PP El Rojo y El Piloto (Santiago de Cali, 2013)

PROPUR 1974 - 2024

PROPUR / URBOS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

## Slide 27

TÍTULO

SITUAÇÃO

CONTEXTO

PROBLEMA

QUESTÃO

OBJETIVO

CONTEÚDO TEÓRICO

METODOLOGIA DE PESQUISA

CENÁRIO DE PORTUGAL

CENÁRIO DA COLÔMBIA

CENÁRIO BRASILEIRO

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

OUTROS INVESTIGADORES

## O caso da Colômbia

### Princípios Constitucionais da Política Urbana

A CFC / 1991 incorporou 2 princípios de política pública que foram determinantes na posterior formulação da Lei de Ordenamento Territorial Colombiana: a "função social e ecológica da propriedade"; e "a prevalência do interesse geral sobre o particular".

A Lei de Ordenamento Territorial Colombiana acrescentou mais 2 novos princípios: da "função pública do Planejamento Urbano"; e da "distribuição equitativa dos encargos e benefícios dos processos de urbanização".

A CFC estabelece competência para os municípios executarem: prestação de serviços públicos; construção de obras que contribua para o progresso local, ordenamento e o desenvolvimento do seu território; promoção a participação comunitária; bem como o fortalecimento social e cultural de seus habitantes.

A função social é tratada na CFC /1991 no art. 58º e estabelece: que as propriedades privadas são garantidas por leis, no entanto, por motivos de "utilidade pública" ou "interesse social", o interesse privado deverá ceder ao interesse público ou social; que a propriedade é uma função social que implica obrigações, portanto, é inerente a uma função ecológica.

PROPUR / UFPAZ - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E RUSTICO - DR. ANDRÉ ROBERTO (ANDRÉ) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (LUCIANA)

Ambos os princípios se equiparam ao que as constituições federais brasileira e portuguesa determinam como “função social da propriedade”.

Ambos são especificados por meio de instrumentos de planejamento e gestão do solo, que aplicados de forma articulada, constitui a base para dotar as administrações municipais colombianas de ferramentas concretas para alcançar os objetivos de ordenamento territorial.

Além disso a CFC / 1991 autoriza, mediante consultas públicas, que municípios adjacentes de áreas metropolitanas se organizarem como entidade administrativa (encarregada de programar e coordenar o desenvolvimento territorial), possam executar obras de interesse metropolitano, e que possam, ainda se transformar em distritos.

A CFC / 1991 estabelece competência ao Estado para proteger e promover formas associativas e solidárias de propriedade; que por motivos de “utilidade pública” ou “interesse social” definidos por legislação, poderão ser alvo de “desapropriações” mediante sentença judicial e prévia indenização; os valores pagos por estas indenizações serão fixados mediante consulta dos interesses da comunidade e do afetado; e por razões de “equidade”, algumas desapropriações poderão ser feitas, inclusive, sem indenização.

## Slide 28

**O caso da Colômbia**

**Legislação e Instrumentos da Política Urbana**

O arcabouço legislativo que trata da atual Política Urbana Colombiana, no âmbito nacional, é constituído por 5 dispositivos basilares conforme seguem em ordem cronológica.

**Lei n.º 9 (COLÔMBIA, 1989).** Dita as normas sobre Planos de Desenvolvimento Municipal, compra, venda e desapropriação de bens imóveis.

**Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997).** Lei de Ordenamento Territorial adiciona os princípios da "função pública do urbanismo" (art. 3º) e da "distribuição equitativa dos encargos e benefícios" (art. 38º).

A Lei de Ordenamento Territorial estabelece, também, a **gestão associada** como um dos eixos prioritários do sistema urbano colombiano por meio dos instrumentos: [1] Cooperación entre Partícipes, [2] Integración Inmobiliaria, e [3] Reajuste de Tierras.

**Decreto n.º 1.507 (COLÔMBIA, 1998).** Regulamenta os Planos Parciais e as Unidades de Atuação Urbanística previstos na Lei n.º 388 (COLÔMBIA, 1997).

**Decretos n.º 2.181 (COLÔMBIA, 2006) e n.º 4.300 (COLÔMBIA, 2007).** Definem parcialmente os Planos Parciais.

PROPUR 1974 2022

PROPUR / SERPIS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - DR. ALÉCIO RIBEIRO (coordenador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

A Lei n.º 9 perdurou até 1997, quando a Colômbia passou a adotar a Lei de Ordenamento Territorial.

Ambos concretizados por meio de novos instrumentos de planificação e gestão do solo, que aplicados articuladamente, instrumentalizam os municípios de ferramentas para o ordenamento territorial.

Instrumentos estes que devem ser aplicados no âmbito de Unidades de Atuação Urbanística em Planos Parciais, complementarmente aos Planos de Ordenamento Territorial, destinados a contribuir para o desenvolvimento, melhoria ou renovação do território no âmbito municipal. A gestão associada é uma ferramenta importante para antecipar problemas relacionados: à desapropriação; à defasagem entre os empreendimentos privados; à construção de infraestruturas públicas; e à urbanização informal.

Este decreto regulamenta a obrigatoriedade de toda Unidade de Atuação Urbanística contemplar a distribuição equitativa de encargos e benefícios entre os proprietários de imóveis afetados por ações urbanísticas, a comunidade e o município (ou distrito).

Definem – como instrumentos, mediante os quais se desenvolvem e complementam as disposições dos Planos de Ordenamento Territorial, para áreas determinadas de “solo urbano” ou de “expansão urbana”, que devam se desenvolver por meio de Unidades de Atuação Urbanística, macroprojetos e outras operações urbanísticas especiais, de acordo com as autorizações emanadas das normas gerais de Planejamento Urbano.



## Slide 29

**O caso da Colômbia**

### Aspectos Econômicos relacionados às Intervenções Territoriais

Na Colômbia o aspecto econômico mais relevante, segundo o foco desta pesquisa, é a obrigatoriedade de toda Unidade de Atuação Urbanística contemplar a distribuição equitativa de encargos e benefícios entre os proprietários de imóveis afetados por ações urbanísticas, a comunidade e o município (ou distrito).

Os encargos correspondentes ao desenvolvimento urbano que são distribuídos aos proprietários de imóveis de afetados pela intervenção urbanística proposta são atribuídos: para a realização de obras públicas correspondentes às redes de serviços públicos; para construção, preservação e manutenção de parques e áreas verdes; para construção de vias; e para o fornecimento de instalações comunitárias, entre outros.

Cabe destacar que a formulação dos procedimentos a serem utilizados para a requerida distribuição equitativa de encargos e benefícios é parte integrante dos Planos Parciais que devem demonstrar a metodologia mais adequada ao caso para alcançá-la.

PROPUR 50 ANOS 1974-2024

PROPUR (UPRIS) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRÓN (orientadora)

A distribuição equitativa de encargos e benefícios consiste na distribuição dos custos das ações urbanísticas em proporção direta à área do imóvel e outros bens e valores contribuídos por cada proprietário, independentemente de onde as parcelas do edifício e as áreas de transferência obrigatórias sejam indicadas no projeto urbano e arquitetônico da Unidade de Atuação Urbanística.

Os encargos correspondentes ao custo das principais redes de infraestrutura viária e matriz de utilidade pública, cujos benefícios transcendem a delimitação da Unidade de Atuação Urbanística, também serão distribuídos entre os proprietários de toda a área beneficiada e deverão ser recuperados por meio de taxas, contribuição de melhorias, participação em *mais-valias*, imposto predial ou qualquer outro sistema que garanta a distribuição equitativa de encargos e benefícios desses investimentos.

## Slide 30

**O caso da Colômbia**

### Aspectos Sociais relacionados às Intervenções Territoriais

Na Colômbia a legislação urbanística nacional estabelece que os Planos Parciais, sejam eles de 'desenvolvimento' ou de 'renovação urbana' devem prever um percentual de terra e de construção para atender interesses sociais.

A Lei de Reforma Urbana colombiana tem um instrumento denominado "Direito Preferencial Inalienável" que foi idealizado com o propósito específico para combater os processos de gentrificação.

No entanto, na Colômbia coexistem variadas camadas socioeconômicas classificadas em diferentes 'estratos'.

Quando se executam Planos Parciais de renovação e/ou conversão urbana, objetiva-se melhorar as condições urbanísticas e construtivas do território afetado pelas intervenções. Essas melhorias acabam resultando num proporcional aumento de cobrança de impostos sobre as propriedades imobiliárias resultantes, o que dificulta, em muitos casos, a permanência dos antigos proprietários de estratos inferiores.

PROPUR 50 ANOS 1974-2024

PROPUR (UPRIS) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRÓN (orientadora)

Entretanto, segundo relato do especialista colombiano entrevistado, infelizmente, o fato dos aspectos sociais de interesse da Administração Pública estarem previstos em dispositivos legais e ainda se configurarem como “prerrogativas inegociáveis” nos Planos Parciais, isso não tem garantido que sejam realizados conforme estabelecido nestes. O que tem ocorrido é, que em alguns projetos, são cumpridas as metas estipuladas, mas, em outras situações, por simples ausência de fiscalização, isso não tem ocorrido dentro dos prazos estipulados nos cronogramas de execução de algumas operações urbanísticas, conforme planejado e

acordado nos respectivos Planos Parciais que os legitimam.

Desta forma, em teoria, estaria sendo garantido que pessoas que possuem uma parte do território afetado pelo Plano Parcial possam continuar no mesmo lugar.

Entende-se por “estratificação” um processo de classificação dos imóveis residenciais de um município com base nas características da casa e de acordo com o nível socioeconômico, para fins de cobrança de impostos e subsídios.

Para tentar contornar esse problema, está sendo desenvolvida uma operação urbanística denominada Plano Parcial Triângulo de Fenícia, que está em sua primeira fase e ainda não começou a construir os edifícios, uma norma específica que facilite economicamente, que os antigos proprietários permaneçam no local da intervenção após sua execução. Essa norma estabelece que os antigos proprietários paguem durante 10 anos, valores de impostos compatíveis com os valores praticados pelo “estrato socioeconômico” antes da intervenção. Trata-se de um “congelamento temporário dos impostos” sobre as propriedades imobiliárias. Passados estes 10 anos, a situação deverá ser reavaliada, e havendo justificativa plausível, esse “congelamento” poderá ser estendido. Os usuários dos “estratos” mais baixos podem, ainda, ser beneficiários de auxílio por meio de “subsídios” para o pagamento da prestação de serviços públicos. O subsídio é um desconto no valor da fatura, para que o usuário pague menos do que o serviço realmente custa.

#### Slide 31



O PP objetiva: articular o transporte de massa com os processos de adensamento habitacional e mistura de usos (serviços, comércio, equipamentos, espaços públicos); ofertar espaços públicos que estruturam o espaço urbano garantindo áreas para a integração modal (Metro-Transmilenio); promover melhores condições de acessibilidade; propor uma oferta de moradia para atrair novos habitantes para o centro, aproveitando a localização e fortalecendo os sistemas de transporte; integrar os bens de interesse cultural destacando seu valor patrimonial, garantindo a preservação, e gerando condições para sua sustentabilidade através de usos compatíveis; incentivar o uso do transporte público de massa, bem como os modos de transporte alternativos e sustentáveis.

Em novembro de 2019, a prefeitura da cidade de Bogotá assinou o contrato de concessão com o consórcio que venceu a licitação para construir e operar a primeira linha de metrô da capital colombiana. A previsão do início das obras do Metrô de Bogotá, 100% elevado, elétrico e automatizado é 2020. Na concessão, que tem 25 anos de prazo, estão previstas obras de viadutos, 16 estações (das quais 10 estarão conectadas ao BRT Transmilenio), 28

áreas de acesso, um pátio de oficina (com 32 hectares) e um centro de controle operacional. As obras de mitigação (complementares) incluem, 19 km de ciclovias, 1,4 milhão de m<sup>2</sup> de espaços públicos, e 22,2 km de reconfiguração completa dos corredores viários por onde o metrô passará. Ademais, o consórcio será responsável pelo fornecimento, instalação, testes, comissionamento e manutenção de 30 trens, além de equipamentos e sistemas metroferroviários para a operação do sistema.

OPP objetiva: reconstruir parte do corredor metropolitano de serviços de forma a promover a integração desse território aos sistemas estruturantes naturais e construídos; servir como suporte para o surgimento de múltiplos usos; gerar as condições de sustentabilidade ambiental que permitam a permanência dos usos industriais existentes, e a coexistência destes com os novos usos gerados pelo redesenvolvimento; otimizar a mobilidade veicular metropolitana e transporte de massa; construir as instâncias de participação social; e criar várias opções para o uso da estrutura urbana da área condizentes com as demandas de mercado existentes no momento de cada estágio de reconstrução.

Atualmente, pode-se afirmar que o *Plano Parcial Gran Manzana Simesa* é reconhecido como um caso de sucesso da cidade de Medellín e vem se desenvolvendo mediante seus interesses e objetivos. Atualmente, a área integra um conjunto de intervenções de uma antiga área industrial de Medellín mais difundida como “*Renovación Urbana Ciudad del Río*”.

OPP objetiva: estabelecer um modelo de urbanização articulando áreas de manejo especial, os empreendimentos urbanos preexistentes e os novos na área de intervenção; criar um sistema de espacialidades públicas e privadas que garanta a transição entre a terra rural suburbana e a proteção da *Villa El Vallano*, com a área urbana consolidada; procurar garantir um desenvolvimento financeiramente rentável para os interessados no desenvolvimento urbano da área de intervenção e territorialmente sustentável para o Município; e articular o desenho urbano de espaços públicos e zonas livres privadas ao elemento do sistema de estruturação natural *Quebrada La Minita*.

Diferentemente das demais operações analisadas nesta pesquisa, esta não está imersa inteiramente em área urbana, mas sim, na borda entre o urbano e o rural, e seu objetivo principal é costurar o tecido urbano objeto da intervenção, com sua envoltória pré-existente, resultando numa região com apenas 2 (dois) usos, habitacional e agrícola. Outra característica distinta é o fato de propor que parte da cessão obrigatória, seja efetuada com pagamento em dinheiro, para utilização fora da área de planificação – a ser aplicada em construção de vias, proteção de áreas ambientais, oferta de zonas verdes (integradas ao sistema de áreas verdes do município). Atualmente, após 6 anos (2014 / 2020) desde o início das atividades, a área de intervenção vem sendo utilizada como refúgio de eco-turismo local e regional. A região de *El Vallano* hoje é denominada também como “*El Vallano, Paraíso de Envigado*”.

O PP objetiva: desenvolver o melhoramento das condições de habitabilidade da população da área; promover o melhoramento das condições de uso e desfrute social do espaço público; promover e reativação econômica de áreas obsoletas por meio de ações imobiliárias, variedade de usos do solo, adensamento e qualidade físico-ambiental; promover programas de habitação de interesse social; melhorar a mobilidade intraurbana dos bairros.

A proposta urbana busca articular a área de intervenção com as demais propostas de intervenção que se propõem para o centro da cidade e sua periferia, especialmente com os projetos “*Parque del Río Cali*”, o “*Boulevard del Río Cali*”, o projeto “*Ciudad Paraíso*” e o “*Corredor Verde*”. Até o presente momento o plano avançou muito pouco. Em 2019 o plano foi revisado e modificado para atender uma série de reivindicações solicitadas pela



comunidade relativas à mobilidade eficiente (dimensionamento, conectividade e acessibilidade) em virtude do adensamento proposto (aproximadamente de 6,5 mil habitações).

Slide 32

TÍTULO

RETRATÇÃO

CONTEXTO

PROBLEMA

QUESTÃO

OBJETIVO

ESTRUTURA TEÓRICA

METODOLOGIA DE PESQUISA


O CASO DE PORTUGAL

**O CASO DA COLÔMBIA**


O CASO DO BRASIL

PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

OUTRAS INVESTIGAÇÕES



## O caso da Colômbia



### Análise das Intervenções Urbanísticas / Características Comuns

1. os 'Objetivos' das intervenções urbanísticas colombianas são mais diversificados que as portuguesas e são acompanhados de ações de proteção ambiental, bem como de preservação e/ou conservação de parte do património material (edificado), o que justifica o 'Sistema de Execução' utilizado nos 4 (quatro) Planos Parciais analisados ser a 'Integración Inmobiliaria'.
2. as operações urbanísticas de reconfiguração da estrutura fundiária, são desenvolvidas em contextos urbanísticos variados (Área central, Antiga área industrial, Franja Urbano-Rural).
3. as escalas das intervenções urbanísticas tem uma abrangência territorial substancialmente maior do que aquelas analisadas nesta pesquisa em Portugal.
4. as intervenções urbanísticas propostas pelos projetos analisados demandam reconfiguração da estrutura fundiária, o que justifica utilizarem o instrumento urbanístico aqui pesquisado.
5. que o número de lotes afetados nas intervenções urbanísticas na Colômbia são maiores que em Portugal e compreendem, inclusive, áreas públicas adjacentes dentro do perímetro das intervenções.

PROPUR / UFROS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBERTO (oroberto@uafrj.br) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (luciana@uafrj.br)

Slide 33

TÍTULO

RETRATÇÃO

CONTEXTO

PROBLEMA

QUESTÃO

OBJETIVO

ESTRUTURA TEÓRICA

METODOLOGIA DE PESQUISA


O CASO DE PORTUGAL

**O CASO DA COLÔMBIA**


O CASO DO BRASIL

PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

OUTRAS INVESTIGAÇÕES



## O caso da Colômbia



### Análise das Intervenções Urbanísticas / Características Comuns

6. os 'Percentuais de áreas Cedidas' aos municípios, previstos pelas intervenções urbanísticas em Portugal (em média) são (quantitativamente) superiores às colombianas, entretanto, na Colômbia, estas cessões também podem ser feitas fora da área de intervenção ou até mesmo em pecúnia (que poderão ser aplicadas em outras intervenções de interesse da Administração Pública municipal).
7. as 'Finalidades das Áreas Cedidas' à Administração Pública decorrentes da execução das intervenções urbanísticas na Colômbia resultam em maior retorno à população local do que as executadas em Portugal, em virtude da magnitude destas, bem como do variado rol de destinação que se propõem; e
8. o rol de 'Funções Urbanas Admissíveis' nas intervenções colombianas superam quantitativamente as previstas pelas portuguesas, entretanto, isso pode ser justificado pelas abrangência (áreas públicas e privadas) e escala das áreas de intervenção (Área da Unidade de Execução) colombianas serem muito superiores.

PROPUR / UFROS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBERTO (oroberto@uafrj.br) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (luciana@uafrj.br)

Slide 34

TRUÇA

JUSTIFICAÇÃO

CONTEÚDO

PROBLEMA

OBJETIVO

ESTRUTURA TEÓRICA

METODOLOGIA DE PESQUISA

DIAGNÓSTICO DE PROBLEMA

DIAGNÓSTICO DA SITUATÇÃO

**DIAGNÓSTICO DO BRASIL**

PROPOSTAS DE INTERVENÇÕES

CURTAS-INTERVENÇÕES

## O caso do Brasil

**Instrumentos que adotam o Reparcelamento**

- Concessão Urbanística
- Requisição Urbanística
- Requisição de Imóveis
- Consórcio Imobiliário
- Redensenvolvimento Urbano
- Reordenamento Urbanístico Integrado
- Reparcelamento

**Possíveis Riscos e Benefícios**

- Técnicos, Econômicos, Jurídicos, Políticos e Sociais

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO REBERG (Maestrando) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (Orientadora)

Slide 35

TRUÇA

JUSTIFICAÇÃO

CONTEÚDO

PROBLEMA

OBJETIVO

ESTRUTURA TEÓRICA

METODOLOGIA DE PESQUISA

DIAGNÓSTICO DE PROBLEMA

DIAGNÓSTICO DA SITUATÇÃO

**DIAGNÓSTICO DO BRASIL**

PROPOSTAS DE INTERVENÇÕES

CURTAS-INTERVENÇÕES

## O caso do Brasil

### Redensenvolvimento Urbano (RU)

O interesse da Administração Pública municipal é aplicar o RU nos territórios demarcados pelo **Plano de Desenvolvimento Regional** nas seguintes situações:

- em áreas de urbanização consolidada onde há possibilidade de ampliar o espaço público devido ao Reparcelamento, aumentando a intensidade de uso e ocupação do solo;
- em áreas com problemas fundiários, objetivando a rearticulação do conjunto fundiário desajustado;
- em áreas previstas para a construção de novas infraestruturas viárias, instalação de novos modais de transporte coletivo, criação de parques lineares e criação de ciclovias;
- em setores especiais de habitação de interesse social, objetivando o reajuste da configuração urbana;
- e em Operações Urbanas Consorciadas para fins de Reparcelamento;

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO REBERG (Maestrando) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (Orientadora)

Slide 36

TRUÇA

JUSTIFICAÇÃO

CONTEÚDO

PROBLEMA

OBJETIVO

ESTRUTURA TEÓRICA

METODOLOGIA DE PESQUISA

DIAGNÓSTICO DE PROBLEMA

DIAGNÓSTICO DA SITUATÇÃO

**DIAGNÓSTICO DO BRASIL**

PROPOSTAS DE INTERVENÇÕES

CURTAS-INTERVENÇÕES

## O caso do Brasil

### Redensenvolvimento Urbano (RU)

O RU **podeá prever dentre outras medidas:**

- a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo;
- alterações das normas edilícias (desde que considerados os impactos ambiental e de vizinhança decorrentes, bem como respeitados os limites estabelecidos no macrozoneamento);
- a destinação de áreas públicas ou de uso público compatíveis (qualitativa e quantitativamente) ao redensenvolvimento proposto;
- a construção de equipamentos urbanos e comunitários (além daqueles exigidos na legislação de Parcelamento do Solo);
- a promoção da sustentabilidade do projeto urbano;
- o estabelecimento de cota mínima de usos, inclusive para oferta de habitação de interesse social;
- a obrigatoriedade de Remembramento (unificação) e/ou Reparcelamento de lotes, glebas ou áreas públicas inseridas dentro perímetro da operação urbanística correspondente;
- a utilização de incentivos municipais; e
- a eventual previsão de investimento público em equipamentos de interesse social ou infraestrutura

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO REBERG (Maestrando) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (Orientadora)

Slide 37

Titulo

Revisão:

Conteúdo

Problema

Justific

Objetivo

Estrutura Técnica

Metodologia de Pesquisa

Caso de Portugal

Caso da Espanha

**Caso do Brasil**

Principais Contribuições

Futuras Investigações



## O caso do Brasil



### Redesenvolvimento Urbano (esquema básico de funcionamento)

**Antes da Intervenção Urbanística**

	Tipologia		Quantidade Edificação
	Proprietário	Resposta	
PUA	•	•	•
PUB	•	•	•
PUA*	•	•	•
PUA**	•	•	•

\* PU é realizado S/C

**Depois da Intervenção Urbanística**

	Tipologia		Quantidade Edificação
	Proprietário Público	Superfície Comum	
PUA	•	•	•
PUB	•	•	•
PUA	•	•	•
PUA***	•	•	•
PUA****	•	•	•

\*\*\* S/C compartilhado S/C

\*\*\*\* S/C compartilhado entre S/C



**Custos do Projeto**

Gastos com aquisição de edificações e implantação

Gastos com construção de edifícios públicos e privados, áreas verdes, espaços, equipamentos e serviços públicos

Licenciamentos, projetos, consultoria técnica



**Recursos Financeiros**

Capital próprio pelo vendor de longo prazo "X"

Distrito compartilhado com os agentes privados para a Construção do Sistema Viário

Espetro Público

Subsídios

PROPUR (UFPR) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 38

Titulo

Revisão:

Conteúdo

Problema

Justific

Objetivo

Estrutura Técnica

Metodologia de Pesquisa


Caso de Portugal

Caso da Espanha


**Caso do Brasil**

Principais Contribuições

Futuras Investigações



## O caso do Brasil



### Redesenvolvimento Urbano (RU)

Dentre as vantagens esperadas para o utilização do RU em Curitiba PR vislumbram-se:

- a possibilidade de maior integração entre projeto e Planejamento Urbano;
- a valorização financeira das áreas de intervenção;
- uma maior atratividade para vendas e diversificação dos produtos imobiliários;
- a oferta de espaços públicos de maior qualidade;
- a promoção de projetos urbanos de grandes quadras redesenhadas para favorecer o convívio social;
- a execução de infraestrutura de proteção a pedestres e ciclistas;
- um melhor aproveitamento das áreas públicas e privadas;
- a implantação de equipamentos públicos em sintonia com a chegada dos moradores;
- a proteção de áreas verdes e do entorno dos cursos d'água;
- e projetos voltados à sustentabilidade edílica e urbana.

PROPUR (UFPR) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 39

Titulo

Revisão:

Conteúdo

Problema

Justific

Objetivo

Estrutura Técnica

Metodologia de Pesquisa

Caso de Portugal

Caso da Espanha

**Caso do Brasil**

Principais Contribuições

Futuras Investigações



## O caso do Brasil



### Riscos Técnicos

1. elevado tempo para a realização de intervenções urbanísticas, que podem ocasionar descrédito de atores públicos e privados envolvidos no processo, desmotivando-os, bem como, podem resultar em muitas alterações que as descaracterize de suas primordiais intenções;
2. aos diversos problemas na execução dos planos devido às suas complexidades operacionais, ampliados pela falta de capacitação de agentes públicos e privados para operacionalização do instrumento; e
3. os possíveis inconvenientes (econômicos, ambientais, sociais, políticos) que podem resultar quando a Administração Pública delega integralmente a fase de gestão de Intervenções Urbanísticas aos agentes privados, sem os devidos monitoramento e fiscalização.

### Benefícios Técnicos

1. às possibilidades que o instrumento oferece para planejar, transformar e melhorar áreas da cidade que estão muito subdivididas, apresentam descontinuidades com a malha urbana consolidada e apresentam excessivo fracionamento com os sistemas de espaços públicos, áreas verdes e mobilidade;
2. à viabilização do melhor aproveitamento de infraestrutura instalada;
3. à possibilidade de aplicação do instrumento tanto em áreas urbanas (de legal ou legalmente) quanto em áreas a serem urbanizadas, com ampla vantagem em relação aos atuais instrumentos de parcelamento do solo e desapropriação;
4. à eficácia do instrumento nos quesitos equidade e inclusão em comparação com outros instrumentos baseados exclusivamente na expropriação; e
5. ao incremento que o instrumento pode oferecer para que o modelo de ordenamento territorial de ocupação do solo sejam mais eficientes.

PROPUR (UFPR) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)



Slide 40

**TRUPO**

INTRODUÇÃO

CONTEÚDO

PROBLEMA

OBJETIVO

ESTRUTURA TEÓRICA

METODOLOGIA DE PESQUISA

DIAGNO DE PROBLEMA

DIAGNO DA SOLUÇÃO

**OCASO DO BRASIL**

MODALIDADE DE INTERVENÇÕES

OUTRAS INTERVENÇÕES

**PROPUR**  
1979 - 2023

## O caso do Brasil

### Riscos Econômicos

1. a falta de garantias de que os desenvolvedores imobiliários terão o retorno financeiro desejado, uma vez que investiram no estágio inicial da execução do instrumento, com a expectativa de obter ganho de capital apenas no final do processo, compensadas pela futura comercialização ou locação de unidades imobiliárias que ainda serão construídas;
2. as variáveis de incerteza e especulação que podem ser associadas à necessária avaliação imobiliária (a situação atual e da futura) que embasará a requisição equidade na distribuição dos custos e benefícios oriundos das transformações urbanísticas; e
3. as oscilações dos ciclos econômicos no mercado imobiliário que podem, eventualmente, em virtude de sua volatilidade, ocasionar o fracasso da operação urbanística.

### Benefícios Econômicos

1. ao financiamento de projetos de reconfiguração da estrutura fundiária por meio da valorização imobiliária gerada no entorno de obras públicas;
2. à possibilidade que o instrumento tem de proporcionar que o esforço coletivo, entre os proprietários, compartilhe os encargos e benefícios oriundos das transformações urbanísticas que interessam aos setores públicos e privados;
3. à possibilidade que o instrumento tem de usufruir de dinâmica que pode ser proporcionada pela participação efetiva do setor privado em grandes projetos urbanos;
4. à satisfação dos proprietários afetados pelas intervenções urbanísticas operacionais realizadas pelo instrumento, que na maioria das vezes tem ganhos econômicos, o que estimula e facilita sua prática; e
5. ao melhor aproveitamento de economias de escala que pode ser proporcionada pela unificação (e memorialização, aglomeração) de propriedades no desenvolvimento urbano.

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (Maestrando) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 41

**TRUPO**

INTRODUÇÃO

CONTEÚDO

PROBLEMA

OBJETIVO

ESTRUTURA TEÓRICA

METODOLOGIA DE PESQUISA

DIAGNO DE PROBLEMA

DIAGNO DA SOLUÇÃO

**OCASO DO BRASIL**

MODALIDADE DE INTERVENÇÕES

OUTRAS INTERVENÇÕES

**PROPUR**  
1979 - 2023

## O caso do Brasil

### Riscos Jurídicos

1. à atual falta de legislação específica nacional, estadual, local que discipline a operacionalização adequada do instrumento em todas as etapas;
2. à defasagem da legislação que disciplina os processos de desapropriação, dificultando favor desta uma possibilidade economicamente vantajosa em distinguindo o interesse coletivo; e
3. ao arcaísmo do sistema de registros de bens imóveis.

### Benefícios Jurídicos

1. à possibilidade de promoção do desenvolvimento urbano sem dispendir esforços e recursos públicos com desapropriações para prover serviços em áreas de expansão ou requalificação urbana, podendo investir tais recursos para criação de espaços públicos, equipamentos sociais, infraestrutura urbana, habitação de interesse social, etc;
2. à segurança jurídica proporcionada pelo instrumento, a todos os agentes envolvidos nos processos de reconfiguração da estrutura fundiária, em todas as etapas de sua operacionalização.

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (Maestrando) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 42

**TRUPO**

INTRODUÇÃO

CONTEÚDO

PROBLEMA

OBJETIVO

ESTRUTURA TEÓRICA

METODOLOGIA DE PESQUISA

DIAGNO DE PROBLEMA

DIAGNO DA SOLUÇÃO

**OCASO DO BRASIL**

MODALIDADE DE INTERVENÇÕES

OUTRAS INTERVENÇÕES

**PROPUR**  
1979 - 2023

## O caso do Brasil

### Riscos Políticos

1. aos curtos mandatos do executivo municipal, frente ao tempo de execução destas intervenções urbanísticas;
2. aos conflituosos esforços dos agentes da Administração Pública no alinhamento de Planos de Desenvolvimento Regionais que combinam funções urbanas e rurais em territórios comuns a estes;
3. aos esforços desequilibrados que podem resultar de intervenções urbanísticas de grande escala, em especial em municípios de pequeno e médio porte, em investimento excessivo nos subúrbios urbanos e subinvestimento no centro da cidade e vice-versa.

### Benefícios Políticos

1. à característica de previsão busca pelo consentimento legal e/ou político dos proprietários afetados pelas intervenções urbanísticas operacionais por ele;
2. à característica de ser mediado por um processo participativo, por meio do estímulo constante na comunicação entre as partes envolvidas, oportunizando debate e diálogo ao longo do processo de implementação do projeto; e
3. à clareza e a transparência inerentes ao processo, que facilita as negociações e incrementa positivamente as mediações de conflitos.

PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (Maestrando) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 43

**O caso do Brasil**



**Riscos Sociais**

1. à possível deflagração de processos de gentrificação, ocasionados pela proteção insuficiente de inquilinos afetados pelas intervenções urbanísticas operacionalizadas pelo instrumento, seja por meio de compensação ou realocação.

**Benefícios Sociais**

1. à possibilidade que o instrumento ofereça para potencializar os programas habitacionais e as regulamentações fundiárias, beneficiando comunidades e governos locais;
2. à possibilidade que o instrumento tem de tirar partido do efeito da valorização da terra, que deixa de pertencer na sua totalidade aos proprietários afetados, revertendo para a sociedade um território de uso público qualificado; e
3. à viabilização de reservas de áreas para a instalação de vias e estruturas locais, áreas verdes, áreas, equipamentos e serviços públicos.

PROPUR 1974 - 2024 50

PROPUR (UFRRS) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 44

**Das contribuições e implicações da Pesquisa**

**Técnicos da Administração Pública**  
responsáveis pela gestão e o planejamento urbano locais;

**Profissionais Liberais**  
arquitetos, advogados, administradores e engenheiros que atuam com a concepção, implementação, gestão e monitoramento de intervenções urbanísticas operacionalizadas por instrumentos jurídico-urbanísticos;

**Políticos**  
responsáveis pela proposição e aprovação de legislação urbanística nas esferas municipal, estadual e federal; e

**Acadêmicos**  
responsáveis pelo ensino, pesquisa e extensão das atividades de planejamento, projeto e gestão territorial urbana

PROPUR 1974 - 2024 50

PROPUR (UFRRS) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 45

**Das futuras investigações**

**Investigar o Land Readjustment em outros países.**  
Índia, Israel, Austrália, Turquia, Coreia do Sul, Taiwan, Espanha, Alemanha, Indonésia, Nepal, Coreia do Norte, Canadá, Suécia, Finlândia, Malásia e Tailândia, etc.

**Quais outras cidades brasileiras**  
já manifestaram interesse em utilizar algum instrumento idealizado por associação ao Land Readjustment, por meio de seu Plano Diretor e/ou Lei Municipal de Parcelamento do Solo?

**Como poderiam ser processados os cálculos**  
que garantiriam a desejável "equidade na distribuição de encargos e benefícios" oriundas das futuras operações urbanísticas de Rearranjo nas cidades brasileiras?

PROPUR 1974 - 2024 50

PROPUR (UFRRS) - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO RIBEIRO (orientador) - Prof. Dra. LUCIANA MIRON (orientadora)

Slide 46

TÍTULO
INTRODUÇÃO
CONTEXTO
PROBLEMA
QUESTÃO
OBJETIVOS
ESTRUTURA TÉCNICA
METODOLOGIA DE PESQUISA
O CASO DE PORTUGAL
O CASO DA COLÔMBIA
O CASO DO BRASIL
POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES
FUTURAS INVESTIGAÇÕES

## Possíveis Parceiros Internacionais



**Agência de Cooperação Internacional do Japão**

Realiza projetos de cooperação com orientações técnicas de peritos, treinamentos no Japão ou a combinação de ambos, objetivando a formação de pessoal, a criação de organizações / sistemas, o desenvolvimento de pesquisas ou a difusão técnica.



**Programa para América Latina e o Caribe**

Apoia pesquisas e oferece cursos gratuitos (online e presenciais) nas áreas de: captura de valor, tributação de propriedade, avaliações e cadastros; projetos de requalificação urbana em grande escala; informalidade, regularização e mercado de terras; análise de mercados de terras urbanas; dimensões legais da política fundiária; e alterações climáticas.



PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBEIRO (Mestre em PhD) - Prof. Dra. LUCIANA MARON (orientadora)

Slide 47


TÍTULO
INTRODUÇÃO
CONTEXTO
PROBLEMA
QUESTÃO
OBJETIVOS
ESTRUTURA TÉCNICA
METODOLOGIA DE PESQUISA
O CASO DE PORTUGAL
O CASO DA COLÔMBIA
O CASO DO BRASIL
POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES
FUTURAS INVESTIGAÇÕES

## Relembrando as Temáticas do debate

Categorias de Análise definidas para conduzir a pesquisa

Clareza e pertinência das análises dos casos

Aplicabilidade dos Riscos e Benefícios ao caso Brasileiro



PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBEIRO (Mestre em PhD) - Prof. Dra. LUCIANA MARON (orientadora)

Slide 48

TÍTULO
INTRODUÇÃO
CONTEXTO
PROBLEMA
QUESTÃO
OBJETIVOS
ESTRUTURA TÉCNICA
METODOLOGIA DE PESQUISA
O CASO DE PORTUGAL
O CASO DA COLÔMBIA
O CASO DO BRASIL
POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES
FUTURAS INVESTIGAÇÕES



# Obrigado!



PROPUR / UFRGS - PLANEJAMENTO E ESPAÇO URBANO E REGIONAL - ORLANDO ROBEIRO (Mestre em PhD) - Prof. Dra. LUCIANA MARON (orientadora)

## Apêndice 12 – Contribuições do Seminário de Validação

### [1] Advogado especialista em Direito Urbanístico de Brasília/DF

- Vários países têm métodos de reurbanização. O reparcelamento do solo no sentido *Land Readjustment* é um tipo de solução para esse problema.
- Não parece que tratar dos Princípios Constitucionais dos estudos de Caso internacionais (Portugal e Colômbia) seja relevante para sua pesquisa. A não ser que você fizesse a vinculação com uma questão que realmente é a questão central da história toda: a voluntariedade ou a compulsoriedade dessas operações.
- Talvez você deva detalhar um pouco melhor qual é o procedimento. Como que a coisa vai evoluindo. Não só o urbanístico, situação anterior, situação final. Mas o procedimento, as etapas. Isso é uma coisa importante. Iniciativa. Se é iniciativa pública? Se é iniciativa dos moradores? Iniciativa do empreendedor? Então existe um problema constitucional que é assim: o proprietário é obrigado a se sujeitar. Muito bem. Mas acabou se entendendo o seguinte, lá na Espanha, que se ele não aceita, não concorda, ele pede para ser desapropriado. Então no fundo, a questão da desapropriação está presente, nem que seja lá como última necessidade.
- Um conceito jurídico que está ligado a essas operações e que realmente tem que ser entendido é esse da justa distribuição, na linguagem brasileira, do Estatuto da Cidade. Justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. E é um pouco como é que você equilibra isso.
- Na verdade, operações de reparcelamento do solo são uma forma de parcelamento do solo. A gente já está acostumado com o parcelamento do solo. A gente sabe o que é. São operações em que você está pegando um pedaço do terreno do sujeito, sem pagar nada em dinheiro para ele. Então esse é o ônus. Por outro lado, você vai ter uma urbanização, vai integrar isso na rede urbana, no solo urbano, vai valorizar aqueles lotes. Vai ser um benefício. O conceito de justa distribuição se aplica exatamente nessas situações de reparcelamento ou até do próprio parcelamento. Esse vale a pena você explicar.
- Poucos municípios estão fazendo um esforço para integrar esse instrumento. Mas nós temos um problema anterior: a não tipificação, a não normalização do plano que vai dar suporte ao reparcelamento. E que não é um problema do reparcelamento. É um problema do planejamento em geral. Vale também, por exemplo, para desapropriação. A gente não tem claramente definido qual é o plano urbanístico que tem que existir para você poder fazer uma desapropriação. Por exemplo, para poder alargar uma avenida, fazer uma nova rua, etc. Você vê, em todos esses tempos, em Portugal, na Colômbia, existe isso.
- Como é que esses planos são aprovados? Então eu acho que isso, de certa maneira, responde a uma parte daqueles riscos que você coloca – com toda razão – na sua análise final. Se você não tem planejamento urbano bem definido, você tem o risco de uma coisa ser mal utilizada, de não ter transparência, ser de cima para baixo, ser antidemocrático. De não ter bom urbanismo, ser uma coisa politizada, etc. Então, eu acho que é importante ter

essa menção a esse problema anterior e, talvez, alguma sugestão de como tratar.

- Para mim a questão mais importante que tem para discutir em matéria de desenvolvimento urbano brasileiro é o espraiamento urbano. Se você não consegue lembrar lotes ou fazer a expansão urbana de acordo com o interesse da cidade, você fica refém do proprietário da gleba querendo ele mesmo parcelar. Então fatalmente vai dar no que dá e no que deu. Se você tem que ficar parado esperando o cara querer parcelar. E ele vai querer parcelar baseado na lógica dele, que é o terreno dele. A gleba dele. Mas não é à toa que nós estamos nesta atual situação caótica, horrível, brasileira, do ponto de vista de expansão urbana.
- Mas do ponto de vista urbano, a gente tem um problema de degradação de áreas urbanizadas. Existem problemas urbanos que simplesmente é a degradação de certas áreas da cidade. Mudanças de uso. Então têm áreas portuárias, áreas industriais, onde já não mora ninguém. Já não tem ninguém lá. A área é um deserto. Qualquer uso que você der para essa área, nem que seja o uso renda alta ou comércio ou shopping, qualquer coisa que você fizer ali é lucro para a cidade. E tendo em vista que o reparcelamento, esse componente de recuperação da valorização imobiliária para o próprio poder público, em muitos casos vai ser lucrativo. Você permite ter um novo uso de determinadas áreas degradadas da cidade. Mas o empreendedor, seja lá quem for – vai ter aquelas áreas reserva que a gente falou – vai entregar alguma coisa que tem um valor para o poder público. Que esse valor pode ser transformado em dinheiro; ou usado para habitação popular, etc. Eu vejo que é uma coisa decisiva realmente.
- Todo o nosso sistema jurídico é de parcelamento da propriedade. Fragmenta, fragmenta, fragmenta o terreno e depois, na incorporação, vai fragmentando também os apartamentos e as lojas. Então não tem um mecanismo para reunificar, para reparcelar. Então é um processo de degradação. **O novo tecido urbano é sempre área rural. O velho tecido urbano nunca é regenerado.**

## **[2] Arquiteta especialista em Planejamento Urbano Municipal da cidade de Belo Horizonte/MG**

- O Artigo 73 do Plano Diretor Novo, da Lei 1.181 (BELO HORIZONTE, 2019), ele insere o reajuste fundiário mesmo. Então ele é o mais próximo do *Land Readjustment* no Brasil.
- Belo Horizonte/MG tem desde 1996 as Operações Urbanas Simplificadas. Uma denominada Operação Urbana Izidoro, idealizada sob o Plano Diretor Lei n.º 9.959 (BELO HORIZONTE, 2010), tinha uma equação de que os lotes de preservação ambiental transfeririam direito de construir para as áreas onde o potencial construtivo pudesse ser aumentado. Então ela é uma área de equilíbrio. E também tem a repartição de custos e benefícios nesse sentido. E também das obras públicas. Vou resumir para você: os empreendedores e incorporadores imobiliários fariam as obras em contrapartida do aproveitamento. Então seria um ganha/ganha aí, meio fechado, nessa área. Essa operação não deu certo.
- E aí eu já começo a apontar algumas ajudas na sua tese, na conclusão. Alguns problemas



que a gente enfrentou. Primeiro, a presença da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979). Uma coisa que a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) faz é um rol de ônus, sem um rol de benefícios. Então é muito difícil, muito desafiador para o legislador municipal trabalhar com um instrumento de política urbana, com reajuste fundiário tendo a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) já fixado com os ônus do incorporador.

- E outra coisa também é a sobreposição de instrumentos que podem ser utilizados para fazer o reajuste, que não seja um reajuste mesmo. Então, se a gente quisesse começar, já tinha começado. A gente tem concessão urbanística também na lei de Belo Horizonte, então ela dá um fôlego para poder fazer uma desapropriação.
- Porque no reajuste, às vezes, o reequilíbrio vai passar por flexibilização de parâmetro urbanístico. E isso as operações urbanas com lei específica permitem que os municípios façam. E é um pouco da questão de a gente criar um terreno de reserva virtual. Porque o terreno de reserva pode ser utilizado para poder financiar. Então você pode também vender coeficiente de aproveitamento, etc. para fazer esse financiamento dentro da área de intervenção. Então isso aqui é um pouco sobre a lei de Belo Horizonte como um todo. Das dificuldades, eu apontaria essa figura da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) aí no meio do caminho. Eu acho que é uma lei que precisa ser revista urgentemente, porque ela não responde à realidade do município, em decorrência da quantidade de loteamentos clandestinos que a gente tem; que ela não reconhece.
- Então assim, é difícil também a questão do fideicomisso e etc., essa união de matrícula para a redivisão. Eu quero ver como que os cartórios vão entender isso. E qual que é a cobrança de preço em cima dessa união de matrículas, para depois desmembramento. Então, eu acho que essa questão ninguém aprofundou ainda sabe? É uma coisa que atormenta um pouco a nossa cabeça na hora que a gente vai aplicar o instrumento. Porque agir na confiança não vai ter jeito. A gente tem a Lei de Incorporação. Mas será que ela é suficiente para poder fazer um reajuste?
- Mas essa questão de união de matrícula e depois recomposição das matrículas e da propriedade, numa lei tão engessada e numa atividade cartorial tão sui generis como é a do Brasil. Um cartório que é um sistema semipúblico ou semiprivado. Ou explorado pelo privado, mas de registro público. Enfim, isso aí é um pouco complicado. Para mim, bastante grave. Sobre os riscos jurídicos, eu chego à conclusão que, talvez não nos falte lei.
- Agora, os planos diretores são um pouco da noção de legislação em cascata, que como a detém de forma mais bem estruturada, e que a nossa, que é uma lei muito mais frouxa do que a Lei n.º 388 (COLOMBIA, 1997), Lei da Reforma Urbana colombiana. Então é a legislação em cascata também. Então a gente tem o Estatuto da Cidade, que não fala em reajuste. A gente tem a Lei Municipal que, para mim, aí nesse lugar, deveria falar, já que a Lei Federal não fala. E ela tem que definir algumas coisas básicas. Primeiro: os objetivos. Depois, se você olhar o Artigo 73, você vai ver os objetivos de Belo Horizonte, que vão ser diferentes. E também a questão de quando se pode implementar um reajuste de fato. Porque isso não dá para fazer na cascata de baixo, que já seria o plano parcial ou algum plano de operação e etc. Por que eu estou dizendo isso? Porque o reajuste de terras precisa

de uma quantidade mínima de aderência. Para você não criar um processo de desapropriação compulsória pelo executivo municipal. Então você precisa definir. Na Colômbia – salvo engano – são 51% do perímetro. No Japão já é por quantidade de proprietário.

- Então, eu acho que isso tem que estar definido por lei no plano diretor para depois também as expropriações e desapropriações, etc. não ocorrerem de forma compulsória pelo executivo. Lembrando que a gente tem a concessão urbanística para misturar nesse bolo. O tal do parcelamento vinculado só acontece de uma forma fácil quando é o proprietário que tem interesse... mas enfim, acho que eu abordei alguns temas aí para te ajudar nessa conclusão.

**[3] Arquiteta especialista em Planejamento Urbano e Regional com ênfase em Política Urbana, professora e pesquisadora da Universidade Federal do Paraná (UFPR) em Curitiba/PR.**

- O que eu achei falta seria a identificação dos agentes, ou agente promotor responsável. Porque eu acho fundamental identificar quem é que começa esse processo, que pode começar. Porque nos diversos países isso modifica conforme... quem é e como esse processo pode ter início. Porque eu acho que esse critério ou essa variável também modifica, quando você faz a leitura de benefícios e problemas, enfim. Se você vê isso do lado do poder público, é benefício ou malefício? Se você vê isso sob o ponto de vista do agente promotor, também modifica. Então, eu acho que posicionar a análise a partir do ponto de vista de quem são esses agentes e se é positivo ou negativo para quem? Colocar os sujeitos nessa análise. Porque modifica vários desses elementos que você identificou ali. Modifica a consideração de positivo ou negativo. Então essa eu acho uma questão importante de ser inserida na análise.
- Outra questão também é finalidade ou objetivo. Você até coloca aí algumas questões. Mas eu acho que demarcar como critério mesmo. Porque são variadas essas finalidades. Expansão urbana, de requalificação de áreas centrais, mudança de uso, enfim. Então, também fazer um recorte sob esse ponto de vista, de finalidade ou objetivo. Porque também, algumas outras avaliações sequentes modificam conforme essa identificação de finalidade.
- Ou seja, até nessa discussão que você faz de possibilidades, de replicabilidade. É a questão da inclusão social. Então, a questão da inclusão social no Brasil, eu vejo como condição e não como um acréscimo. Ou seja, aí entra essa discussão que apareceu: de função social. Só cumpriria a função social se tivesse essa possibilidade de inclusão social, que estaria vinculada também ao uso de alguns outros instrumentos que garantissem a manutenção dessa população incluída. Pensar e inserir esse instrumento aqui, sem esse condicionante, para mim significaria simplesmente operações imobiliárias que liderem a questão da propriedade. E isso vai ter uma consequência bastante perversa, que só reforça uma situação que o próprio instrumento está se propondo a modificar. Você colocava lá como benefícios, a possibilidade de envolver. Mas se isso não é colocado como condição,

certamente – os exemplos estão aí para comprovar – o que acaba acontecendo é uma expulsão dessa população alvo, que vai contra a própria justificativa e o objetivo de todo o processo.

- Outra questão, que eu acho importante você pensar são critérios de projetos, de desenho, de plano. Porque nos países que têm mais tradição do uso do land readjustment, isso já vem definido. Não é simplesmente fazer o reparcelamento e deixar por conta dos empreendedores, dos participantes, a definição desses critérios. Que são critérios de projeto também, são critérios do plano. Então, não dá para ficar por conta dos interesses, porque senão o resultado, eu acho que pode ser bastante perverso. Eu acho que essa questão principal, que eu vejo assim, se você vai fazer uma avaliação e uma discussão sobre a possibilidade da replicabilidade aqui, ganha dimensão justamente, que foi o entrave que eu aprendi a verificar: a diferença de quem é que faz isso. Foi colocada aqui também a possibilidade de uma pessoa jurídica, de uma cooperativa. Enfim, de que forma? É o poder público? Enfim, de ter alguém responsável. Não é uma pessoa. Mas ter uma figura responsável por esse projeto. De quem vai ser cobrado o resultado? De que se cumpram as finalidades. E aí, para fins da tua análise, eu acho que acabaria complementando a lista de aspectos positivos e negativos, na hora que você define sob o ponto de vista de quem ou para quem é positivo e para quem é negativo. Eu acho que isso, em relação à análise que você está propondo, a identificação do sujeito aí é fundamental. Realmente eu imagino que algumas questões adquirem outra nuance; que você vai ter que ponderar.

#### **[4] Arquiteta especialista na área de Parcelamento de Solo Urbano atuante no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)**

- Eu acharia importante quando você aborda esse tema – não sei se você fez isso, de repente só não aprofundou na apresentação – você falar um pouco mais sobre a questão do parcelamento do solo no Brasil. Porque a gente tem uma legislação muito obsoleta e com muitas deficiências que acarretam então, a não aplicabilidade desse instrumento no Brasil.
- Eu só vou falar sobre dois pontos que eu acho importantes, que você utiliza até como critério, que você pode fazer um apontamento em relação à própria legislação de parcelamento e o reparcelamento, que é a questão da transparência e a participação. E atualmente a nossa legislação de parcelamento do solo não exige nenhuma dessas duas condições. Inclusive quando o Estatuto da Cidade exigiu isso em relação ao plano diretor, ele não abarcou nem os planos de desenvolvimento regional, essa transparência e essa participação, nem em relação à Lei de Parcelamento do Solo. Então hoje, quando está sendo estudado, houve alguns estudos em Curitiba em relação a uma renovação da nossa Lei de Parcelamento do Solo. Não houve nem a participação popular durante essas discussões – como teria no plano diretor – nem transparência. E para mim, a Lei de Parcelamento do Solo hoje, ela é uma caixa preta. Então está sujeita a arbitrariedades tanto de decisões políticas, econômicas, quanto de falta de critério técnico nas tomadas de decisão. Então eu acho que isso, talvez, fosse importante você dedicar um parágrafo para falar disso.

- E quando você pontua os riscos, eu não sei se você está pensando em estabelecer um critério de o que pode ser um risco elevado ou um risco menor. Porque eu acho que têm riscos que inviabilizam o instrumento. Como, por exemplo, Em Curitiba, eu acho que um risco que inviabilizou a continuidade do instrumento foi o risco político, da nossa não continuidade das políticas. Então, na gestão retrasada, quando foi feita a implementação do redesenvolvimento urbano no Plano Diretor de Curitiba, havia um interesse que esse instrumento fosse aplicado aqui. Então quando a gestão mudou não houve tanto esse interesse e a política foi descontinuada. Então quando foram feitos os planos de desenvolvimento regionais, isso inviabilizou, porque ninguém estava atento a essa questão, porque não era uma prioridade de governo. Então eu não sei se você está pensando em falar: riscos que inviabilizam. Mas eu vi que esse risco em particular inviabilizou totalmente a continuidade.
- E eu sugeriria mais um risco na tua pesquisa, que é o risco cultural. Até como a Livia pontuou, a gente tem uma cultura de propriedade, que quase que ela é intocável. Então, quando Curitiba tentou aplicar o *Land Readjustment*, ele não quis pegar uma área consolidada da cidade e propor um redesenho, porque necessitaria de uma melhoria. Ele pegou uma área afastada da cidade, no Campo de Santana – ela não era urbanizada - para fazer um rearranjo. E eu acredito que isso seja por causa desse preservacionismo que a gente tem em relação à propriedade imobiliária. Então eu não sei se você aborda isso na pesquisa. Mas fica como uma sugestão.

**[5] Arquiteta especialista na área de políticas urbanas ambientais pesquisadora na área de assentamentos precários no Brasil e América Latina e professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em Curitiba-PR.**

- A hipótese da tese, eu acho que ela poderia vir mais um pouquinho na frente. Mas talvez você esteja guardando essa surpresa para março, se você valida a tua hipótese ou não.
- Acho que deveria explorar um pouquinho mais os desafios territoriais contemporâneos. Me pareceu uma categoria de análise um pouco ampla. E aí os desafios vão ser bastante distintos, especialmente entre o estudo de caso da Colômbia e de Portugal. São estruturas urbanas bem diferentes. Então, eu acho que dar uma olhada nessa categoria, se ela não está um pouquinho ampla.
- Eu concordo com o que os colegas já apontaram. Eu também senti falta – e você comentou que está ali – eu acho que lapidar o nome para deixar mais clara a categoria dos agentes. Então, que agentes que estão nesse processo e quais interesses que cada agente está representando.
- E aí eu acredito que na versão da tese – na versão escrita – o desenho dessas categorias de análise. Não sei como que você vai fazer isso. Mas me pareceu que trabalhar um grande esquema ali, mostrando o Brasil, Colômbia, Portugal, desenhado. Arquiteto gosta muito de trabalhar esquemas. Eu acho que seria bacana uma apresentação mais gráfica dessas categorias de análise.

- Eu também senti falta e aí, verificar na versão final, de você discutir no começo da tese a questão das terras no Brasil. Porque como ele é um instrumento que a questão da terra está no cerne, então eu acho que iniciar a tese com essa discussão. Primeiro, sobre a legislação de terras no Brasil até chegar no processo de produção do espaço urbano. E aí vai responder um pouquinho lá, vai repercutir um pouquinho naquela categoria de análise: quais são os nossos desafios contemporâneos? Eu acho que a questão das terras no Brasil é de onde boa parte dos nossos desafios se origina. Eu acho que fecha um ciclo interessante, cria um link bacana.
- Questões interessantes para levantar em relação à discussão de resultados. De certa maneira é um instrumento que trata quase como se fosse um loteamento do espaço urbano, um redesenho da cidade, redesenho de espaços públicos. Ele trabalha bastante isso. Então, em relação aos riscos, o impacto desse instrumento no território. Talvez, fica como sugestão, uma análise um pouquinho crítica. Na realidade do Brasil, quais impactos a gente poderia ter? Quais os revezes que nós poderíamos ter nas cidades?
- Então, eu acho que analisar a possibilidade de ter uma legislação que especifique um pouquinho que este instrumento seja regulamentado, colocando alguns condicionantes. E, talvez, até essa extensão territorial possa vir como um desses condicionantes. Ou, pelo menos, algo a ser legislado, a ser debatido para a realidade de cada município. Trabalhar um pouquinho mais o real propósito desse instrumento no Brasil, do ponto de vista do pesquisador.
- Eu acho que da minha parte, a preocupação central seria o envolvimento da comunidade com esse instrumento. O fato de ele ser participativo, de ele ser transparente. Então, que a gente envolva a comunidade com o instrumento. E para a gente não correr o risco de o instrumento ser deturpado e a gente remover a comunidade ao invés de envolvê-la no processo. Então eu acho que nesse ponto, talvez, você ter uma legislação de abrangência nacional, trazendo princípios base seria o mais adequado. Dá para você deixar isso como uma possível sugestão lá nas tuas considerações finais.
- Abordar como ficaria essa relação com a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), com o Estatuto da Cidade, enfim, nosso processo de formulação de políticas públicas é bastante descontínuo com a troca de gestão. E eu acho que esse pode ser um ponto frágil do instrumento, esse risco desse processo descontínuo. Ele pode desestimular a aplicação desse instrumento. Então pensar: que mecanismo que você discutir ou pode apontar para atenuar essa instabilidade? E, possivelmente, seria interessante que nessa legislação que orientasse os municípios, também deixasse claro, por exemplo, em qual modalidade o instrumento poderia ser utilizado, sem a cobrança de contrapartidas. Eu acredito que ele poderia trazer uma contribuição mais social. Então, trazer essa possibilidade de ser de fato utilizado para regularização fundiária. E como a professora Gislene colocou: essa questão do social no Brasil é uma condição. Ela precisa ser abordada. É uma condição base.

## ANEXOS

### Anexo 1 - Dados de Portugal

Na sequência estão listadas as fontes de consulta (documentos, arquivos, entrevistas e publicações) que foram utilizadas nesta pesquisa para a confecção do CASO PORTUGAL.

#### Documentos – PORTUGAL

##### 1) Constituição da República Portuguesa (art. 161)

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. VII Revisão Constitucional (2005).

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1nv6wPrqCQBP9TPxtiO2UtFhSFB3ISXda/view?usp=sharing>

Arquivo POR\_DOC\_01 – CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA – ART 161

##### 2) Lei n.º 31, de 30 de maio de 2014.

PORTUGAL. **Lei n.º 31, de 30 de maio de 2014**. *Estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1WKkE99cie4uz71DM0JSaYtmaZ6UrSDrx/view?usp=sharing>

Arquivo POR\_DOC\_02 – LEI 31\_2014 – POLÍTICA PÚBLICA DO SOLO

##### 3) Decreto-Lei n.º 380, de 22 de setembro de 1999.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 380, de 22 de setembro de 1999**. *Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/15RvkvhyUyv482alK9KuEO6kmvXGbeaow/view?usp=sharing>

Arquivo POR\_DOC\_03 – DEC 380\_1999 – REG. JURÍDICO DOS INST. DE GES. TER.

##### 4) Decreto-Lei n.º 11, de 29 de maio de 2009.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 11, de 29 de maio de 2009**. *Estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo, de definição de utilização dominante, bem como das categorias relativas ao solo rural e urbano, aplicáveis a todo o território nacional.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1IBP0ZEOoXntzFAs8s\\_FH-VcKAftfsKaH/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1IBP0ZEOoXntzFAs8s_FH-VcKAftfsKaH/view?usp=sharing)

Arquivo POR\_DOC\_04 – DEC. LEI 11\_2009 – CLAS. E RECLAS. DO SOLO

##### 5) Decreto-Lei n.º 80, de 22 de setembro de 2015.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 80, de 22 de setembro de 2015**. *Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.*

Base de Dados	<a href="https://drive.google.com/file/d/1TF0Z0ZmPa9aOllkEpM2Cq4eQ7_vwX74O/view?usp=sharing">https://drive.google.com/file/d/1TF0Z0ZmPa9aOllkEpM2Cq4eQ7_vwX74O/view?usp=sharing</a>
Arquivo	DEC. LEI 80_2015 – ALTERA DEC. LEI 380_1999

6) Aviso n.º 14.327, de 30 de julho de 2009, alterado pelo Aviso n.º 9.505 de 27 de junho de 2018.

VILA NOVA DE GAIA, Câmara Municipal de. **Aviso n.º 14.327, de 30 de julho de 2009.** *Publicação do Regulamento, plantas de ordenamento, plantas de condicionantes e respectivos anexos do Plano Diretor Municipal de Vila Nova de Gaia.*

VILA NOVA DE GAIA, Câmara Municipal de. **Aviso n.º 9.505 de 27 de junho de 2018.** *Alteração ao Regulamento do Plano Diretor Municipal.*

Base de Dados	<a href="https://drive.google.com/file/d/1yR60NEXGOKxbUj2OYgpvj-sE2FKpb49H/view?usp=sharing">https://drive.google.com/file/d/1yR60NEXGOKxbUj2OYgpvj-sE2FKpb49H/view?usp=sharing</a>
Arquivo	POR_DOC_06 – PLANO DIRETOR DE GAIA

7) Aviso n.º 13.041, de 18 de junho de 2019.

CASCAIS, Câmara Municipal de. **Aviso n.º 13.041, de 18 de junho de 2019.** *Declaração da alteração por adaptação ao Plano Diretor Municipal de Cascais para se compatibilizar com o Programa da Orla Costeira de Alcobaça-Cabo Espichel (POC-ACE).*

Base de Dados	<a href="https://drive.google.com/file/d/1lrgZQcVgdTqJI8vx8y9xKtXmxHyRLwze/view?usp=sharing">https://drive.google.com/file/d/1lrgZQcVgdTqJI8vx8y9xKtXmxHyRLwze/view?usp=sharing</a>
Arquivo	POR_DOC_07 – PLANO DIRETOR DE CASCAIS

## Arquivos - PORTUGAL

8) GAIA – *Operação de Reparcelamento* - Freguesia de Canindelo

VILA NOVA DE GAIA, Câmara Municipal de. **Operação de Reparcelamento.** *Unidade de Execução da Área Envolvente ao Campo de Jogos de Canindelo, 2017.*

Base de Dados	<a href="https://drive.google.com/file/d/1jEypKgMUKXqibv4LZkc1pDWf24VSA_gY/view?usp=sharing">https://drive.google.com/file/d/1jEypKgMUKXqibv4LZkc1pDWf24VSA_gY/view?usp=sharing</a>
Arquivo	POR_ARQ_01 – GAIA – OPER. DE REPAR. – CANINDELO

9) GAIA – *Operação de Reparcelamento* - Freguesias de Gulpilhares e Valadares

VILA NOVA DE GAIA, Câmara Municipal de. **Operação de Reparcelamento.** *Unidade de Execução da área Envolvente ao antigo Campo de Jogos de Valadares, 2015.*

Base de Dados	<a href="https://drive.google.com/file/d/1FnYYFc0y1AL8ceYDG7_OP9-xoeaf3hmy/view?usp=sharing">https://drive.google.com/file/d/1FnYYFc0y1AL8ceYDG7_OP9-xoeaf3hmy/view?usp=sharing</a>
Arquivo	POR_ARQ_02 – GAIA – OPER. DE REPAR. – GULPILHARES E VALADARES

10) CASCAIS – *Operação de Reparcelamento* - Quarteirão da Praça de Touros.

CASCAIS, Câmara Municipal de. **Operação de Reparcelamento.** *Unidade de Execução Quarteirão da Praça de Touros, 2017.*

Base de Dados	<a href="https://drive.google.com/file/d/1GjdpM-g_CBV6p7dgzxCTyOvjxA_LcCUU/view?usp=sharing">https://drive.google.com/file/d/1GjdpM-g_CBV6p7dgzxCTyOvjxA_LcCUU/view?usp=sharing</a>
Arquivo	POR_ARQ_03 – CASCAIS – OPER. DE REPAR. – PRAÇA DE TOUROS

11) CASCAIS – *Operação de Reparcelamento* - Entrada Nascente de Cascais.

CASCAIS, Câmara Municipal de. ***Operação de Reparcelamento. Unidade de Execução Entrada Nascente de Cascais, 2017.***

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/10yK17RdwqJl98ehTm5rBy4UIJ7p7Xb6k/view?usp=sharing>

Arquivo POR\_ARQ\_04 – CASCAIS – OPER. DE REPAR. – ENTRADA NASCENTE

**Publicações – PORTUGAL**

## 12) Novas Agendas Urbanas: Que desafios para o Ordenamento do Território?

FERRÃO, João. **Novas Agendas Urbanas: Que desafios para o Ordenamento do Território?** Congresso Ibérico de Direito Urbanístico. Lisboa. 16 mai. 2018. Apresentação de Power Point.

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1Cv7rXFHMIfln0Eo5PhWH1jAznxYX0AN1/view?usp=sharing>

Arquivo POR\_TEX\_01 – DESAFIOS PARA O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

13) Loteamentos, *Reparcelamentos* e Destaques

OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Loteamentos, Reparcelamentos e Destaques.**

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1e0hsuIr99gvTS8qp0XY-rZFSIQqbhZ14/view?usp=sharing>

Arquivo POR\_TEX\_02 – LOTEAMENTOS, REPARCELAMENTOS E DESTAQUES

14) *Reparcelamento* (conceito)

FORUM DAS CIDADES. **Reparcelamento.**

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1ScCLA7zVveahd2Bn\\_jSwWWb21Xk5f4li/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1ScCLA7zVveahd2Bn_jSwWWb21Xk5f4li/view?usp=sharing)

Arquivo POR\_TEX\_03 – CONCEITO DE REPARCELAMENTO EM PORTUGAL

## 15) Um caminho para a melhoria da prática urbanística.

ORDENAR A CIDADE, Jorge Carvalho. **Um caminho para a melhoria da prática urbanística.**

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1uPiyNr5qZQ7MWOeKs-cYRK7MjdLaOUq/view?usp=sharing>

Arquivo POR\_TEX\_04 – MELHORIA DA PRÁTICA URBANÍSTICA

## 16) Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade

GOMES, Carla Amado. **Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade.** e-Pública, Lisboa, v. 4, n. 3, p. 03-24, dez. 2017.

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1tg6CJiVNmiAgnmjbF73peX2qbk2ITe3X/view?usp=sharing>

Arquivo POR\_TEX\_05 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE



## Anexo 2 - Dados da Colômbia

Na sequência estão listadas as fontes de consulta (documentos, arquivos, entrevistas e publicações) que foram utilizadas nesta pesquisa para a confecção do CASO COLÔMBIA.

### Documentos – COLÔMBIA

#### 1) *Constitución Política de Colombia* (art 161)

COLOMBIA. Constitución (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1ZajnDIMiljYJzHA12EIEwCdvCj8HGR7A/view?usp=sharing>

Arquivo COL\_DOC\_01 – CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DA COLÔMBIA

#### 2) Ley n.º 9, del 11 de enero de 1989.

COLOMBIA. **Ley n.º 9, de 11 de enero de 1989**. *Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1HXBnX2gVKHmDm0C\\_PDriP6HZL8u5SJ-Z/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1HXBnX2gVKHmDm0C_PDriP6HZL8u5SJ-Z/view?usp=sharing)

Arquivo COL\_DOC\_02 – LEI\_09\_89 - REFORMA URBANA

#### 3) Ley n.º 388, del 18 de julio de 1997.

COLOMBIA. **Ley n.º 388, del 18 de julio de 1997**. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1ucbs1v2NHHrjsCnfbZUCr903I7liYsya/view?usp=sharing>

Arquivo COL\_DOC\_03 – LEI\_388\_97 – ATUALIZAÇÃO REFORMA URBANA

#### 4) Decreto n.º 1507, del 4 de agosto de 1998.

COLOMBIA. **Decreto n.º 1507, del 4 de agosto de 1998**. *Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a planes parciales y a unidades de actuación urbanística contenidas en la Ley 388 de 1997.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1k7-qg4Co8WG0d0Qf1kBIELIHYEvdKQ7l/view?usp=sharing>

Arquivo COL\_DOC\_04 – DECRETO 1507\_98 – POT E PLANO PARCIAL

#### 5) Proyecto de Acuerdo POT (2019)

BOGOTÁ. Proyecto de Acuerdo POT (2019). **Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá**. *Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1Lt7YHBJjpi9gfqRsFDYBPq9YPE\\_Y8WBp/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1Lt7YHBJjpi9gfqRsFDYBPq9YPE_Y8WBp/view?usp=sharing)

Arquivo COL\_DOC\_05 – ACUERDO POT – BOGOTÁ-2019

## 6) Acuerdo n.º 48, del 17 de diciembre de 2014.

MEDELLÍN. Acuerdo n.º 48, del 17 de diciembre de 2014. **Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.** *Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias.*

Base de Datos [https://drive.google.com/file/d/1MbtieCFK627QFxl1\\_kBfDKNjjikuH3gX/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1MbtieCFK627QFxl1_kBfDKNjjikuH3gX/view?usp=sharing)

Archivo COL\_DOC\_06 – ACUERDO POT – MEDELLÍN-2014

## 7) Acuerdo n.º 10, del 12 de abril de 2011.

ENVIGADO. Acuerdo n.º 10, del 12 de abril de 2011. **Plan de Ordenamiento Territorial de Envigado.** *Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Envigado*

Base de Datos <https://drive.google.com/file/d/1QXpJDXLROo0hBIjzyOknea55lmXRIZBt/view?usp=sharing>

Archivo COL\_DOC\_07 – ACUERDO POT – ENVIGADO-2011

## 8) Acuerdo n.º 373, del 01 de diciembre de 2014.

SANTIAGO DE CALI. Acuerdo n.º 373, del 01 de diciembre de 2014. **Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali.** *Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali.*

Base de Datos <https://drive.google.com/file/d/12fM5s6jB0L8dx9ggV01Wt09PVir4mdUy/view?usp=sharing>

Archivo COL\_DOC\_08 – ACUERDO POT – SANTIAGO DE CALI-2014

## Archivos – COLÔMBIA

## 9) Plan Parcial de Renovación Urbana - Estación Central. Bogotá, 2019.

BOGOTÁ, Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de. **Plan Parcial de Renovación Urbana - Estación Central.** *Documento Técnico de Soporte. Bogotá, 2019.*

Base de Datos <https://drive.google.com/file/d/1cg6d82KPBoA9I6Eaj-seOAhhlnZQThDe/view?usp=sharing>

Archivo COL\_ARQ\_01 -PLAN PARCIAL – BOGOTÁ – ESTACIÓN CENTRAL

## 10) Plan Parcial – Gran Manzana Simesa. Medellín, 2011.

MEDELLÍN, Departamento Administrativo de Planeación de. **Plan Parcial Gran Manzana Simesa.** *Documento Técnico de Soporte. Medellín, 2006.*

Base de Datos <https://drive.google.com/file/d/16-7W5ETYWOPB9w9qNeKEek8fzLrcPBpu/view?usp=sharing>

Archivo COL\_ARQ\_02 -PLAN PARCIAL – MEDELLÍN – SIMESA

## 11) Plan Parcial - La Mina. Envigado, 2014.

ENVIGADO, Departamento Administrativo de Planeación de. **Plan Parcial - La Mina. Documento Técnico de Soporte. Envigado, 2014.**

Base de Datos <https://drive.google.com/file/d/1QZCXfHw2f8KAJGjH6qn5h31o94KyHrkA/view?usp=sharing>  
 Archivo COL\_ARQ\_03 -PLAN PARCIAL – ENVIGADO – LA MINA

## 12) Plan Parcial de Renovación Urbana – El Rojo y El Piloto. Santiago de Cali, 2007.

SANTIAGO DE CALI, Departamento Administrativo de Planeación de. **Plan Parcial de Renovación Urbana – El Rojo y El Piloto. Documento Técnico de Soporte. Santiago de Cali, 2007.**

Base de Datos [https://drive.google.com/file/d/1DzpN6r7fgVTJH6Kc3RY-j\\_Hflu0BTnpl/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1DzpN6r7fgVTJH6Kc3RY-j_Hflu0BTnpl/view?usp=sharing)  
 Archivo COL\_ARQ\_04 -PLAN PARCIAL – SANTIAGO DE CALI – EL ROJO Y EL PILOTO

**Publicações – COLÔMBIA**

## 13) Reajuste de Tierras em Medellín - Colombia

EBERHARD, María Cristina Rojas; HERRERA, Beatriz Elena Rave. **Reajuste de Tierras em Medellín – Colombia. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.**

Base de Datos <https://drive.google.com/file/d/16tFFFICzMU-vgOGHqWk6XTCFwn8zaPMM/view?usp=sharing>  
 Archivo COL\_TEX\_01 – REAJUSTE DE TIERRAS EN MEDELLÍN - TEXTO

## 14) Reajuste de Tierras em Medellín – Colombia

EBERHARD, María Cristina Rojas; HERRERA, Beatriz Elena Rave. **Reajuste de Tierras em Medellín – Colombia. Seminário Internacional Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana. 21 nov. 2013. Apresentação de Power Point.**

Base de Datos <https://drive.google.com/file/d/1Nep9GS0MtZgrcrAiLPYyTFxFrYJIT0KS/view?usp=sharing>  
 Archivo COL\_TEX\_02 – REAJUSTE DE TIERRAS EN MEDELLÍN - SEMINÁRIO

## 15) Evaluar el Reajuste de Tierras en Colombia:

DAZA HOYOS, Ricardo Andrés. **Evaluar el Reajuste de Tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores. JAVERIANA, Revistas. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 2019.**

Base de Datos [https://drive.google.com/file/d/1p\\_xEdSLpS4HSVN-IJw0WjM0Ti8LT\\_hC/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1p_xEdSLpS4HSVN-IJw0WjM0Ti8LT_hC/view?usp=sharing)  
 Archivo COL\_TEX\_03 – EVALUAR EL REAJUSTE DE TIERRAS EM COLÔMBIA

### 16) Los Nuevos Retos de las Áreas Urbanas: El Caso Colombiano

BOGOTÁ, Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia en. Debates Gobierno Urbano, n. 11, 2016. **Los Nuevos Retos de las Áreas Urbanas: El Caso Colombiano**

Base de Datos <https://drive.google.com/file/d/1dk3Y4OKy2wVEJZAkoJZtqhWnmFUf2UPy/view?usp=sharing>

Archivo COL\_TEX\_04 – DESAFIOS URBANOS COLOMBIANOS

### 17) Dimensión ambiental y problemáticas urbanas en Colombia (1960-2010)

GUZMÁN, Ana María O.. **Dimensión ambiental y problemáticas urbanas en Colombia (1960-2010)**. JAVERIANA, Revistas. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 2011.

Base de Datos <https://drive.google.com/file/d/1i2ZBVaFFxN9yJhzTRt4ZWVCZsBlu3X2e/view?usp=sharing>

Archivo COL\_TEX\_05 – PROBLEMÁTICAS URBANAS EM COLOMBIA

### Anexo 3 - Dados do Brasil

Na seqüência estão listadas as fontes de consulta (documentos, entrevistas e publicações) que foram utilizadas nesta pesquisa para a confecção do CASO BRASIL.

#### Documentos – BRASIL

##### 1) Constituição Federal Brasileira (1988)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal Brasileira**. Diário Oficial da União.

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1CU-a7juwCZMdIIImffX3wxXglEVOfdHk0/view?usp=sharing>

Arquivo BRA\_DOC\_01 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

##### 2) Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1wmf2ZwgSdxw27J6VrMaxQ2Z0mVN-aOAO/view?usp=sharing>

Arquivo BRA\_DOC\_02 – LEI 10.257\_2001 – ESTATUTO DA CIDADE

##### 3) Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015. (Estatuto da Metrópole)

BRASIL. **Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. *Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1LKstIgfDg4IH8vvxKYjZg0s4TD2\\_-zUQ/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1LKstIgfDg4IH8vvxKYjZg0s4TD2_-zUQ/view?usp=sharing)

Arquivo BRA\_DOC\_03 – LEI 13.089\_2015 – ESTATUTO DA METRÓPOLE

##### 4) Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

BRASIL. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1m0cInQf6XK\\_mfkI2l\\_a9-Wn8KH4DCwnG/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1m0cInQf6XK_mfkI2l_a9-Wn8KH4DCwnG/view?usp=sharing)

Arquivo BRA\_DOC\_04 – LEI 6.766\_1779 – PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

##### 5) Projeto de Lei do Senado n.º 504, de 2013.

BRASIL, Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado n.º 504, de 2013**. *Altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, para dispor sobre a desapropriação para reparcelamento do solo.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1DI5S4qnIqFJPtEqSshYOogm-CqJJ7E\\_s/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1DI5S4qnIqFJPtEqSshYOogm-CqJJ7E_s/view?usp=sharing)  
 Arquivo BRA\_DOC\_05 – PLS 504\_2013 – DESAPROPRIAÇÃO PARA REPARCELAMENTO

6) Projeto de Lei do Senado n.º 65, de 2014.

BRASIL, Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado n.º 65, de 2014. Altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade), para dispor sobre o consórcio imobiliário como forma de viabilização de planos urbanísticos e instituir a requisição de imóveis para regularização, prevenção e recuperação de áreas insalubres, de risco ou atingidas por desastres.**

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1u\\_wD74XnaJpG\\_RwbxyXvjB7QGpO7AZ03/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1u_wD74XnaJpG_RwbxyXvjB7QGpO7AZ03/view?usp=sharing)  
 Arquivo BRA\_DOC\_06 – PLS 65\_2014 – ALTERA CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO NO E.C.

7) Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências.**

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1ypKpH3lfsaWDVbIBoO-NXyxbgFgFUSyW/view?usp=sharing>  
 Arquivo BRA\_DOC\_07 – LEI 13.465\_2017 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

8) Projeto de Lei n.º 6.905, de 2017.

BRASIL, Congresso Nacional. **Projeto de Lei n.º 6.905, de 2017. Altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, que "dispõe sobre desapropriações por utilidade pública", para dispor sobre a desapropriação para reparcelamento do solo.**

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/17kuSGQoa1t4FcAsQBrNh0ccrEJj6KyZe/view?usp=sharing>  
 Arquivo BRA\_DOC\_08 – PLS 6.905\_2017 – DESAPROPRIAÇÃO PARA REPARCELAMENTO

9) Projeto de Lei do Senado n.º 57, de 2017.

BRASIL, Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado n.º 57, de 2017. Altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade), para dispor sobre as operações urbanas consorciadas.**

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1JFqi8qexJPzAhIGMxBfJSlN8WBeHg1rl/view?usp=sharing>  
 Arquivo BRA\_DOC\_09 – PLS 57\_2017 – ALTERA OUC NO E.C.

10) Projeto de Lei do Senado n.º 261, de 2018.

BRASIL, Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado n.º 261, de 2018. Dispõe sobre a exploração indireta, pela União, do transporte ferroviário em infraestruturas de propriedade privada; autoriza a autorregulação ferroviária; disciplina o trânsito e o transporte ferroviário; altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 9.503, de 23 de setembro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 12.379, de 6 de janeiro de 2011; e dá outras providências.**

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1RS4e3XESnOn1YLnX0VVVs0nvAMnG5Gm-e/view?usp=sharing>  
 Arquivo BRA\_DOC\_10 – PLS 261\_2018 – TRANSPORTE FERROVIÁRIO

11) Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 (Plano Diretor de São Paulo/SP)

SÃO PAULO. **Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor**

*Estratégico do município de São Paulo e revoga a Lei n.º 13.430, de 2002.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1BNZ-nF6zxNsudjzCc393UH3SfaJz8mji/view?usp=sharing>

Arquivo BRA\_DOC\_11 – P.D. SÃO PAULO – LEI 15.050\_31\_JUL\_2014

12) Lei n.º 14.771 de 17 de dezembro de 2015 (Plano Diretor de Curitiba/PR)

**CURITIBA. Lei n.º 14.771 de 17 de dezembro de 2015.** *Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do Desenvolvimento Integrado do Município.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1p5oAsILEqJyExUQyxz0PQoGPWfx6V3\\_b/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1p5oAsILEqJyExUQyxz0PQoGPWfx6V3_b/view?usp=sharing)

Arquivo BRA\_DOC\_12 – P.D. CURITIBA - LEI 14.771\_17\_DEZ\_2015

13) Lei n.º 11.181, de 8 de agosto de 2019 (Plano Diretor de Belo Horizonte/MG)

**BELO HORIZONTE. Lei n.º 11.181, de 8 de agosto de 2019.** *Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1cUwDQX-3jEi9QCyQdZpS-PSwwcdOBP88/view?usp=sharing>

Arquivo BRA\_DOC\_13 – P.D. BELO HORIZONTE – LEI 11.181\_08\_AGO\_2019

14) Lei Complementar n.º 11, de 17 de janeiro de 2012. (Plano Diretor de Linhares)

**LINHARES. Lei Complementar n.º 11, de 17 de janeiro de 2012.** *Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Linhares, e dá outras providências.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1Lumtlu8DU2s7ybG7wItmGEzPmG4lxJ5w/view?usp=sharing>

Arquivo BRA\_DOC\_14 - P.D. LINHARES - LEI COMPLEMENTAR 11\_17\_JAN\_2012

15) Lei Complementar n.º 2.623, de 4 de julho de 2006. (Parcelamento do Solo de Linhares)

**LINHARES. Lei Complementar n.º 11, de 17 de janeiro de 2012.** *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo no Município de Linhares, e dá outras providências.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1FRU1vdVsYKpJh7gg0FmWPaSLM2k-Sbr\\_/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1FRU1vdVsYKpJh7gg0FmWPaSLM2k-Sbr_/view?usp=sharing)

Arquivo BRA\_DOC\_15 - LEI 2.623\_2006 - PARCELAMENTO DO SOLO\_LINHARES

16) Lei Complementar n.º 08, de 1 de agosto de 1997. (Plano Diretor de São Borja)

**SÃO BORJA. Lei Complementar n.º 08, de 1 de agosto de 1997.** *Institui o Plano Diretor do Município de São Borja e dá outras providências.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/141ZOIKYwssKPKWM0xFYJsxBmTJthaAiW/view?usp=sharing>

Arquivo BRA\_DOC\_16 - P.D. SÃO BORJA - LEI COMPLEMENTAR 08\_01\_AGO\_1997

17) Lei Complementar n.º 07, de 30 de junho de 1997. (Parcelamento do Solo de São Borja)

**LINHARES. Lei Complementar n.º 07, de 30 de junho de 1997.** *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1FHb7zrNiNe580Brbsh0YI0y\\_DQHsLqb9/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1FHb7zrNiNe580Brbsh0YI0y_DQHsLqb9/view?usp=sharing)

Arquivo BRA\_DOC\_17 - LEI 07\_1997 - PARCELAMENTO DO SOLO\_SÃO BORJA

18) Lei n.º 3.832, de 17 de junho de 2015. (Plano Diretor de Taquari)

TAQUARI. **Lei n.º 3.832, de 17 de junho de 2015.** *Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Rural do Município de Taquari.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1rj1gGt4PKVDc1gppnTo\\_YZiFyfpl7Q1A/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1rj1gGt4PKVDc1gppnTo_YZiFyfpl7Q1A/view?usp=sharing)

Arquivo BRA\_DOC\_18 - P.D. TAQUARI - LEI 3.832\_17\_JUN\_2015

19) Lei n.º 2.615, de 31 de maio de 2006. (Parcelamento do Solo de Taquari)

TAQUARI. **Lei n.º 2.615, de 31 de maio de 2006.** *Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências.*

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1BfgOK29ZZBf6N-pAqU8Af045dEsOxm5m/view?usp=sharing>

Arquivo BRA\_DOC\_19 - LEI 2.615\_2006 - PARCELAMENTO DO SOLO\_TAQUARI

## Publicações – BRASIL

20) O *Reparcelamento* do Solo: Um modelo consorciado de renovação urbana.

PINTO, Victor Carvalho. **O Reparcèlement do Solo: Um modelo consorciado de renovação urbana.** *Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Senado Federal. Maio/2013.*

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1\\_meTu58WLAvr2lmRjQgr36AhKMh9Dzvo/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1_meTu58WLAvr2lmRjQgr36AhKMh9Dzvo/view?usp=sharing)

Arquivo BRA\_TEX\_01 – O REPARCELAMENTO DO SOLO

21) A Cidade e a Lei: o papel do Direito Urbanístico na Recuperação da Urbanidade Perdida.

ARQFUTURO. PINTO, Victor Carvalho. **A Cidade e a Lei: o papel do Direito Urbanístico na Recuperação da Urbanidade Perdida.**

Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/11VjgRASfJOH5ivzX38JvMqb2skY3ZG3v/view?usp=sharing>

Arquivo BRA\_TEX\_02 – A CIDADE E A LEI

22) Como promover a renovação das cidades?

BRAUDEU, Instituto. PINTO, Victor Carvalho. **Como promover a renovação das cidades?**

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/1cwMtuPu6wp0JA1\\_oMZlraFaENU7hFCbb/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1cwMtuPu6wp0JA1_oMZlraFaENU7hFCbb/view?usp=sharing)

Arquivo BRA\_TEX\_03 – COMO PROMOVER A RENOVAÇÃO DAS CIDADES

23) Do Estatuto da Cidade ao Código de Urbanismo.

SENADO. PINTO, Victor Carvalho. **Do Estatuto da Cidade ao Código de Urbanismo.**



Base de Dados <https://drive.google.com/file/d/1PAjjbarqoG8b5uFPtdbCrB6jrDK4d3X8/view?usp=sharing>  
Arquivo BRA\_TEX\_04 – DO ESTATUTO DA CIDADE AO CÓDIGO DE URBANISMO

#### 24) Regularização fundiária por *Consórcio Imobiliário*

JOTA. PINTO, Victor Carvalho. **Regularização fundiária por consórcio imobiliário: Análise das modificações no regime jurídico do consórcio imobiliário.**

Base de Dados [https://drive.google.com/file/d/12uReJznQW\\_Y0JQfewKA\\_BLhE6wqr7CCs/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/12uReJznQW_Y0JQfewKA_BLhE6wqr7CCs/view?usp=sharing)  
Arquivo BRA\_TEX\_05 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO