

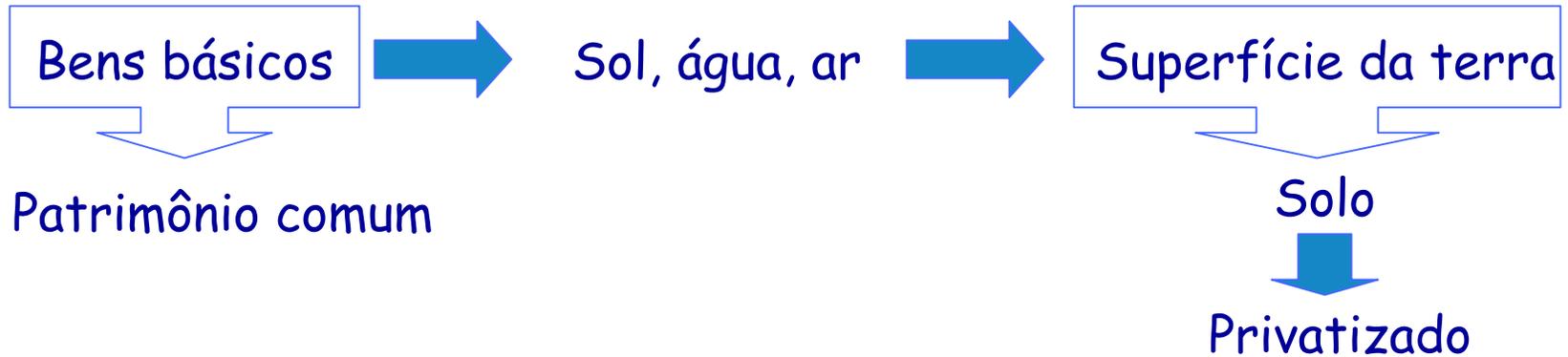
Urbanização de Encostas



O Uso do Solo e o Município

Carlos Nelson F. dos Santos

O que é solo urbano e o que é solo rural



- # O espaço é indispensável a qualquer atividade inclusive as produtivas, mas não constitui, por si mesmo, um meio de produção.

O que é solo urbano e o que é solo rural

Critérios diferenciadores:

- # Estudos de densidade, de escala e de complexidade interna da aglomeração;
- # Atividades econômicas;
- # Características do uso do solo.

O que é solo urbano e o que é solo rural

Espaço Rural

- # Baixa densidade populacional;
- # Baixa densidade de ocupação do solo por edificações;
- # Pequena escala de aglomerações de pessoas e de edifícios;
- # Atividades produtivas relacionadas ao setor primário;
- # Uso do solo voltado para as necessidades de produção.

O que é solo urbano e o que é solo rural

Espaço Urbano

- # Altas densidades de população e edificações;
- # Terra escassa;
- # Áreas livres raras e preciosas;
- # Destaca-se atividades do setor secundário e terciário.

O que é solo urbano e o que é solo rural

- # Quanto maior a cidade maior a complexidade;
- # 80% do solo urbano é destinado ao consumo individual e coletivo: habitações, praças, parques, escolas, hospitais, etc;
- # A cidade não produz alimento suficiente para sua população;
- # Solo Rural: fértil, servido de água, clima regular, adaptável a exploração, não é suficiente se não houver acesso que garanta a chegada de pessoas e equipamentos e o escoamento da produção;

O que é solo urbano e o que é solo rural

- # Nas cidades está atrelado ao valor da terra, o valor simbólico: "status" ou prestígio social.
- # Há duas maneiras de promover o aumento das cidades:

1 - tornando mais densa a ocupação do solo urbano;

2 - expandindo a área urbanizada para além dos seus limites e transformando solo rural em urbano.

Tendências do uso do solo no Brasil

- # 2/3 da população vive em ambientes urbanos - IBGE 1980;
- # Há municípios enormes em área e vazios de população. Há outros que são minúsculos e estão superlotados;
- # **MIGRAÇÃO RURAL/URBANA**: busca de meios de subsistência e de progredir. As cidades tem economia fraca, não conseguem gerar empregos suficientes;
- # No meio rural há uma progressiva modernização. Atender as necessidades do país e do exterior. Os trabalhadores rurais são assalariados e não garantem sua subsistência - Resultado: **MIGRAÇÃO**;
- # Formação de Frentes Pioneiras - tentativa de evitar a ida para as cidades - propor **MIGRAÇÃO CAMPO-CAMPO**;

Tendências do uso do solo no Brasil

- # As migrações internas no Brasil estão ligadas aos problemas de uso do solo:
 - CAMPO: surge os bóias-frias
 - CIDADES: surge os favelados e os loteamentos populares
- # Tendência: continuação do crescimento dos grandes centros. No meio rural: Modernização ou estagnação;
- # As frentes pioneiras de expansão agrícola e os grandes canteiros das obras federais serão casos particulares neste panorama.

Competência Municipal no controle do uso do solo

- # Portugal preocupava-se em estabelecer os limites de expansão urbana e os domínios claros do que era privado e do que era coletivo. O estado assumia parte da responsabilidade do desenvolvimento urbano;
- # As cidades históricas eram mais induzidas e autônomas;
- # Atualmente o processo de industrialização afetou as cidades em cheio;
- # O Governo Federal tratou de acumular recursos que permitissem orientar todo o país em direção a metas estabelecidas através de planejamento nacional. Recaindo sobre o município uma maior autonomia para resolver o que é de interesse local.

Competência Municipal no controle do uso do solo

- # O Município tem poder para regular o desenvolvimento urbano e o direito de construir - PLANO DIRETOR - instrumento básico dessa política (Constituição 1988);
- # Leis que regem a propriedade no país estão no Código Civil (1917) ou na Legislação Promulgada na Década de 30.
- # Desde então não houve preocupações com a propriedade urbana;
- # Migração - aumento das cidades, interferência da União nos meios urbanos.
- # 1979 - Lei do parcelamento do solo urbano
- # As cidades passaram a enfrentar problemas que, tanto em quantidade como em qualidade, escapavam às possibilidades de ação local;

Competência Municipal no controle do uso do solo

- # O município estabelece o que é e o que não é área urbana e diz o que o pode acontecer dentro dela;
- # PODER DE POLÍCIA DO MUNICÍPIO: poder disciplinador que tem por fim limitar os interesses individuais, submetendo-os às necessidades mais amplas da coletividade.
- # A Constituição Federal prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (admite iniciativa popular);
- # O Poder de Polícia do Município pode ser de dois modos:
 - PRESCRITIVO: prevê situações, propõe medidas para orientá-las, evitando distorções que sejam julgadas prejudiciais à coletividades;
 - PROSCRITIVO: dispõe sobre as providências a tomar quando forem constatadas irregularidades.

Competência Estadual e Federal

- # O Código Civil regula o direito de propriedade desde 1917;
- # A deterioração dos grandes e médios centros não é produto apenas dos fatores econômicos. Também há enormes deficiências nas áreas jurídica e urbanística;
- # Nem o Município nem os estados podem interferir no direito de propriedade, ou seja no direito de construir dos proprietários de terrenos urbanos, apesar de poderem regulá-lo;
- # O Governo Federal promulgou a Lei nº 6.766

Competência Estadual e Federal

Tópicos mais importantes da Lei 6.766

- # Distinção de formas de parcelamento do solo urbano (loteamentos e desmembramentos);
- # Condições básicas para administração do parcelamento do solo;
- # Requisitos mínimos exigidos para os loteamentos;
- # Normas para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos;
- # Normas para aprovação e registro de projeto;
- # Forma de estabelecimento de contratos de compra e venda;
- # Sanções aplicáveis aos crimes de promoção, efetivação e venda de loteamentos e desmembramentos irregulares;
- # Determinações e competências quanto à transformação do uso do solo rural em urbano.

Competência Estadual e Federal

- # A Lei nº 6.766 constitui o passo mais efetivo já dado no Brasil para determinar atribuições em relação ao uso do solo;
- # Quem define as diretrizes para o uso do solo é a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal;
- # Os estados terão de ser previamente consultados quando se tratar de:
 - Projetos localizados em áreas de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico;
 - Projetos localizados em áreas limítrofes ou que abranjam mais de um município;
 - Loteamentos superiores a um milhão de metros quadrados.

Competência Estadual e Federal

- # Para transformar um solo rural em urbano, incorporando as áreas limítrofes ao perímetro das cidades, é preciso anuência prévia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)
- # Conforme a Constituição, compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano.
- # À União compete ainda, preservar e proteger o patrimônio ambiental e cultural;
- # Aos estados cabem instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para fins de planejamento.

Relações entre uso do solo e planejamento urbano

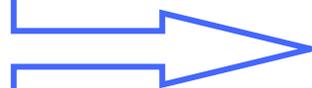
- # O planejamento é um instrumento orientador do desenvolvimento urbano. Para ser eficaz, um plano deve compreender três etapas principais:
 - 1- estudo e análise das condições concretas de determinada cidade;
 - 2 - Proposição de situações e metas desejáveis para o futuro;
 - 3 - Acompanhamento da aplicação das diretrizes e ações recomendadas, verificação de resultados, elaboração de novas proposições.
- # Há muitos planos integrados, planos diretores, planos locais e planos urbanísticos que não passam de volumosos calhamaços, recheados de mapas e tabelas, pretensiosos, relegados em fundos de gavetas.

Relações entre uso do solo e planejamento urbano

- # Um plano deve contar ao máximo com a participação da população e estimular cidadãos e grupos a se envolverem e se comprometerem com o futuro de suas cidades;
- # Valoriza-se o Processo de planejamento;
- # Para elaborar um plano urbanístico, é preciso saber mais do que o que é informado de imediato pela aparência material e física dos elementos urbanos;
- # Um bom processo de planejamento pode contribuir para orientar o desenvolvimento da cidade e estimular as formas de crescimento mais desejáveis;
- # Duas possibilidades para centros com aumento de população: **adensamento e reordenação** ou **incorporação de novas áreas**

Mercado da terra urbana e especulação imobiliária

Sistema Capitalista



Acumulo de capitais e
Obtenção de lucros

- # Ao governo compete interferir para impedir que os interesses restritos das unidades de capital consigam impor-se aos interesses da sociedade como um todo;
- # O valor do bem depende do uso que lhe for dado;
- # Nas cidades que estão crescendo muito rapidamente, a terra urbanizada torna-se cada vez mais rara;
- # O valor da terra rural depende da produção que é possível a partir dela;
- # Solo urbano é único em relação a todos os outros e apresenta possibilidades limitadas de uso, caracterizando uma oferta inelástica;

Mercado da terra urbana e especulação imobiliária

- # A condição indispensável para construir numa cidade é dispor de um pedaço de solo;
- # Os terrenos próximos do centro são melhor servidos por infra-estrutura e por equipamentos públicos, portanto "valem mais";
- # Há lugares que são bons pontos comerciais, e outros servem para o desenvolvimento industrial;
- # Os mais ricos querem juntar-se e procuram isolar-se. Os pobres são degradados para os locais com piores condições urbanísticas;

Mercado da terra urbana e especulação imobiliária

- # Externalidades: fatores sobrepostos a um terreno urbano que são capazes de motivar sua ocupação:

Externalidades
positivas



Proximidade do mar, existência de rede de esgotos, boa vizinhança.

Externalidades
negativas



Grande distância do local de trabalho, falta de transporte, falta de segurança, insalubridade.

- # Acessibilidade é a capacidade de consumir externalidades positivas. Apenas as classes mais elevadas tem acessibilidade plena.

Mercado da terra urbana e especulação imobiliária

- # O Governo conta com o poder de polícia para acionar uma série de mecanismos de indução e de restrição, como leis de zoneamento, os códigos de obras e a fiscalização;
- # Quem monopoliza o mercado imobiliário (detêm terras urbanas raras) tem condições de ditar e controlar seus preços e pode, portanto **ESPECULAR**.
- # Há um tradição no Brasil de investir em terra, como forma de acumulo de capital, o que é péssimo para as cidades a longo prazo;
- # Continuam sendo retalhadas glebas ainda mais distantes, porque os mais pobres são obrigados a ir morar em lotes que não valem nada.

Instrumentos para controle do uso do solo

- # O controle do uso do solo urbano diz respeito a questões quantitativas (densidade populacional e densidade de atividades) e qualitativas (tipo de ocupação e compatibilização de atividades);

Instrumentos para controle do uso do solo

- # Tipos de instrumentos para controle do uso do solo:
 - # **Caráter jurídico-urbanístico:**
 - # Lei do Perímetro Urbano
 - # Indica o limite oficial entre áreas urbanas e rurais.
 - # Lei de Zoneamento Urbano
 - # As leis de zoneamento urbanísticos são de responsabilidade municipal e visam tornar as cidades eficientes, pondo cada edificação, cada atividade e cada grupo humano em seu devido lugar (zona comercial, zona residencial, zona industrial).
 - # Não é recomendada essa separação de usos;
 - # O zoneamento deve compatibilizar usos, misturar atividades e estimular sua complementaridade em determinada fração do território;
 - # Só deveriam ser segregadas as atividades que sejam nocivas à saúde ou desagradáveis à coletividade;
 - # As atividades residenciais nunca devem caracterizar uso exclusivo, pois isso cria áreas perigosas e ociosas;

Instrumentos para controle do uso do solo

- # O que irá determinar a implantação é o grau de periculosidade dos estabelecimentos;
- # O Governo Federal, e os governos estaduais e municipais fixarão a ocupação aceitável para cada zona, levando em conta a disponibilidade de infra-estrutura.
- Lei de Parcelamento do Solo Urbano
 - # Estabelecem as condições mínimas para o parcelamento e uso da terra urbana;
 - # Determinam as relações entre áreas de uso público e privado;
 - # Condições de desmembramento ou remembramento;
 - # Dimensões e hierarquias de vias;
 - # Obrigações do loteador quanto infra-estrutura básica;
 - # Indica o que é de interesse coletivo;
 - # Deve prever mudanças de uso e de densidade, permitindo flexibilidade.

Instrumentos para controle do uso do solo

- Código de Obras
 - # Contém normas para as construções, quanto a forma de ocupação dos lotes;
 - # Classifica as edificações quanto ao uso;
 - # Funcionam como marco de marginalização, transformando todos o que não obedecem em 'cidadãos fora-da-lei'.
- Código de Posturas
 - # Normas de convívio e formas de utilização de espaço públicos e privados nas cidades;
 - # Determinam como devem ser usadas as calçadas, como controlar ruídos, como devem funcionar o comércio e a indústria.
- Lei do Solo Criado:
 - # Separa o direito de propriedade do direito de construir;
 - # Cada lote tem direito de construção do equivalente a uma vez a área do terreno - Se não, há pagamento de taxa por verticalização

Instrumentos para controle do uso do solo

- **Caráter urbanístico-institucional**
 - **Programas de Recuperação Urbana**
 - # Visam a melhoria de áreas tidas como decadentes ou que apresentem infra-estrutura e equipamentos ociosos e possibilitem adensamentos;
 - # Ex: PROJETO CURA, do extinto BNH.
 - **Programas de Formação de Estoque de Terras;**
 - # Consiste na aquisição de terras nas periferias urbanas pelo Poder Público, para no caso de aumento de preço, o Governo aumentaria a oferta, recuperando o equilíbrio.

Instrumentos para controle do uso do solo

■ Caráter fiscal e tributário

■ Imposto sobre Lucros Imobiliários

- # Forma de tributar os lucros advindos do monopólio da acessibilidade às áreas mais privilegiadas;
- # No Brasil não há carência de solo rural ou urbanizável, há um desequilíbrio.

■ Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo

- # Variação do tradicional IPTU;
- # Instrumento regulador da ocupação do solo - Taxas altas para gleba ou lote vazio em relação à construída - incentiva o uso mais intensivo.

Instrumentos para controle do uso do solo

- Contribuição de Melhoria
 - # Não foi utilizada pra valer;
 - # O Poder Público se ressarciria do mais-valor criado às custas do investimento coletivo e apropriado individualmente.
- **Caráter político**
 - Política de Subsídios à Construção Habitacional
 - # Facilitaria aos pobres superar as condições negativas do mercado;
 - Políticas Específicas para Regiões Metropolitanas e Cidades de Porte Médio
 - # Têm a competência de planejar os serviços de interesse comum e de promover o zoneamento metropolitano.

Instrumentos para controle do uso do solo

- Políticas de Desapropriação
 - # Aplicada em situações especiais como construção de metrô;
 - # Desapropriação por "finalidade social";
 - # O Município é um executor, mas só pode desapropriar bens particulares. Já o Estado e a União podem desapropriar bens municipais;
 - # A desapropriação é indenizável, deve ser prévia, justa e em dinheiro.
- Política de Parcelamento ou Edificação Compulsórios
 - # Obriga o loteamento de glebas ou a edificações em lotes situados em áreas urbanas equipadas onde interesse à Prefeitura, acelerar a ocupação e o adensamento.

Instrumentos para controle do uso do solo

- Política de Organização de Base e Representação Coletiva.
 - # Requisito essencial para conseguir a eficácia na aplicação de qualquer dos instrumentos já relacionados;
 - # Prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
 - # A população deve cobrar do Poder Público a manutenção de seu objetivo de promover o bem-estar coletivo.

Bibliografia

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **O uso do solo e o município**. 3.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1990. 48p.