

Avanços e Limites dos Instrumentos Urbanos de Acesso À Terra Urbanizada, Previstos no Estatuto da Cidade: Estudo de Caso no Município de Ribeirão Preto – S.P.

Advances and Limits of Urban Management Instruments for Access to Urban Land, Provided in the City Statute: Case Study in the Municipality of Ribeirão Preto – S.P.

Avances Y Límites De Los Instrumentos Urbanos De Acceso Al Suelo Urbanizado, Previstos En Los Estatutos De La Ciudad: Un Estudio De Caso En El Municipio De Ribeirão Preto – Sp

Rose Elaine Borges de Melo

Professora Doutora, UNAERP, Brasil.
rmelo@unaerp.br

Kayane Lenzing Barbosa

Graduanda, UFSCar, Brasil.
kayanelenzing@estudante.ufscar.br

Michelle Pereira Santos Vieira

Graduanda, UNAERP, Brasil.
michelle.p santos@sou.unaerp.edu.br

Luis Gustavo Lucatelli

Mestrando, PPGEU/UFSCar, Brasil.
luislucatelli@estudante.ufscar.br

Profa. Dra. Elza Luli Miyasaka

Professora Doutora, UFSCar, Brasil.
elza.miyasaka@ufscar.br

RESUMO

Contexto: As metas dos ODS alinhadas com o Estatuto da Cidade instituído em 2001 foram um importante marco na busca de cidades menos desiguais. Para este artigo tem-se como **Objetivo:** estudar os avanços e os limites dos instrumentos de acesso à terra, como: Operações Urbanas Consorciadas; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso; e Transferência do Direito de Construir. **Método:** o campo de estudo foi em Ribeirão Preto e a pesquisa foi realizada com documentação federal, estadual e municipal, como relatórios e pesquisas sobre a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade; e das ações do poder público municipal de controle do uso e ocupação do solo urbano e das “parcerias público-privado”. **Justificativa:** a análise da produção contemporânea da Cidade é fundamental para a compreensão das políticas, atuações e forças, assim como para o entendimento dos avanços e limites dos instrumentos do Estatuto da Cidade que foram incentivados para a sua inserção nos Planos Diretores e **Resultados:** apesar do plano diretor de 1995 não apresentar detalhamentos, já possuía em seu corpo os instrumentos urbanos previstos no Estatuto da Cidade. Na primeira revisão em 2003, foram planejados instrumentos financeiros, fiscais, jurídicos e políticos. Na revisão de 2018, foram detalhados alguns planos setoriais **Contribuições:** apesar dos avanços, ainda faltam mecanismos, parâmetros e critérios para o efetivo controle da função social da propriedade.

PALAVRAS-CHAVE: Instrumentos Urbanísticos. Plano Diretor. Ribeirão Preto.

Abstract

Context: The City Statute established in 2001 was an important regulatory framework that directed cities to create their master plans and consequently define their instruments for urban territory management. Objective: This paper aims to study the advances and limits of land access instruments, such as: Consortium Urban Operations; Installation, Building or Compulsory Use; Onerous Grant of the Right to Build and Change the Use; and, Transfer of the Right to Build. **Method:** The field of study will be in the municipality of Ribeirão Preto - SP and the research will be carried out from official documentation at the federal, state and municipal levels, such as reports and research on the implementation of urban instruments provided for in the City Statute; and, the actions of the municipal government as a regulatory agent of urban space through urban instruments to control the use and occupation of urban land and “public-private partnerships”. In addition to reviewing and updating the bibliography. **Justification:** the analysis of the contemporary production of the City is fundamental for the understanding of the policies, actions and forces as well as for the understanding of the real advance and limits of the instruments placed by the City Statute that were largely encouraged for their insertion in the Master Plans and laws complementary. **Results:** although the 1995 master plan didn't presenting details, it already had in, its body the urban instruments provided for the City Statute. In the first review in 2003, financial, fiscal, legal and political instruments were planned. In the 2018 review, some sectoral plans were detailed **Contributions:** despite the advances, mechanisms, parameters and criteria for the effective control of the social function of property are still lacking.

Keywords: City Statute. Urban Instruments. Master Plan. Ribeirão Preto.

Resumen

Contexto: Los objetivos de los ODS alineados con el Estatuto de la Ciudad instituido en 2001 fueron un hito importante en la búsqueda de ciudades menos desiguales, Para este artículo se tiene como **Objetivo:** estudiar los avances y límites de los instrumentos de acceso al suelo, tales como: Operaciones Urbanas Consorciadas; Parcelamientos, Edificación o Uso Compulsorio; Otorga Onerosa del Derecho a Construir e de Cambio de Uso; e, Transferencia del Derecho a Construir. **Método:** el área de estudio fue Ribeirão Preto y la investigación se realizó con documentación a nivel federal, estatal y municipal, como informes y encuestas sobre la implementación de los instrumentos urbanísticos previstos en el Estatuto de la Ciudad; y, de las acciones del poder público municipal en el control del uso y ocupación del suelo urbano y de las "asociaciones público-privadas". **Justificación:** el análisis de la producción contemporánea de la Ciudad es fundamental para entender las políticas, acciones y esfuerzos, así como para comprender el avance real y los límites de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad, que fueron ampliamente difundidos para su inserción en los Planes Directores. **Resultados:** aunque el Plan Director de 1995 no presentaba detalles, ya contenía los instrumentos urbanísticos previstos en el Estatuto de la Ciudad. En la primera revisión del 2003, se previeron instrumentos financieros, fiscales, jurídicos y políticos. En la revisión del 2018, se detallaron algunos planes sectoriales **Contribuciones:** a pesar de los avances, aún faltan mecanismos, parámetros y criterios para el control efectivo de la función social de la propiedad.

PALABRAS CLAVE: Instrumentos Urbanísticos. Plan Director. Ribeirão Preto.

1 INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, o processo de urbanização das cidades foi evidenciado principalmente na década de 1960, com a inserção das pessoas no espaço urbano, seu inchamento e a reafirmação das desigualdades sociais. Os desprovidos economicamente possuíam as piores qualidades de infraestrutura urbana, tais como habitação, educação, saúde etc. Como descrevem Barreto e Kursancew (2018), a má distribuição das riquezas, os problemas de gestão urbana e planejamento somados às políticas públicas ineficazes e distantes do seu papel, excluem, desintegram e dificultam o acesso e as oportunidades das classes sociais mais baixas.

No final da década de 1980, o Brasil vivia o final de uma ditadura militar - que perdurou por mais de 20 anos (1964-1985), foi construída a nova Constituição Federal Brasileira¹ a partir de discussões e participação de representantes da sociedade. Dentre as diferentes conquistas para a plena cidadania brasileira, foram incluídas políticas para o desenvolvimento urbano, como a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, no qual o ambiente - espaço edificado ou não, deve desempenhar sua função para um bem coletivo e implementados os requisitos dispostos no Plano Diretor municipal.

Já o Estatuto da Cidade² – Lei Federal nº 10.257 aprovado em 2001, tem como objetivo definir as estratégias e processos do planejamento urbano, garantindo o planejamento participativo, o acesso à cidade além da função social da propriedade. Foi um importante passo no processo de conquistas aos direitos elementares, com uma visão mais democrática sobre o uso do solo urbano e dos espaços de reivindicação principalmente dos mais desprovidos.

As alterações das normativas a respeito da ordenação territorial e de desenvolvimento econômico foram estabelecidas nas três instâncias de governo, Federal, Estadual e Municipal. Dando ênfase para a criação dos Planos Diretores de forma compulsória para as cidades a partir de 20.000 habitantes. Foram colocados alguns instrumentos de ordem financeira e tributária, como o IPTU Progressivo, e jurídicos, como a indicação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, entre outros.

De acordo com pesquisas realizadas no IBGE (MUNIC)³, grande parte dos municípios passaram por processo de elaboração do Plano Diretor, tendo em seu conteúdo os instrumentos relativos à distribuição democrática do solo urbano. Entretanto, pesquisas indicam que os planos carecem do aprofundamento sobre as regulamentações para a efetivação do processo (JUNIOR; SILVA E SANT'ANA, 2011).

Resultados de pesquisa indicam a necessidade de verificar os avanços e os limites dos instrumentos colocados pelo Estatuto da Cidade para viabilizar a implantação da política urbana no Brasil estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (JUNIOR; SILVA E SANT'ANA, 2011). Diante disso, este artigo pesquisa os avanços e limites dos instrumentos de acesso à terra - Operações Urbanas Consorciadas; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso; e, Transferência do Direito de Construir

¹ BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 2/6/2022.

² BRASIL, Ministério das Cidades. Estatuto das Cidades. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 2/6/2022.

³ Dados que são confirmados pelas Pesquisas do IBGE (MUNIC) sobre Informações Básicas Municipais realizada no período entre 2001 e 2009 que confirmam um crescimento significativo dos Planos Diretores no universo de municípios com mais de vinte mil habitantes passando de 573 em 2001 para 1433 em 2009.

- no município de Ribeirão Preto – S.P.

2 OBJETIVOS

Estudar os avanços e os limites para a implementação dos instrumentos urbanísticos no município de Ribeirão Preto – S.P. com ênfase no acesso à terra urbanizada previstos pelo Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, a saber:

- Operações Urbanas Consorciadas;
- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;
- Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso,
- Transferência do Direito de Construir.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Maricato (1999) um dos principais problemas no Brasil é a terra, objeto de especulação, e geralmente em posse de poucos proprietários, que muitas vezes têm o interesse pela valorização da terra e não com o bem coletivo. À frente dessa lógica de mercado, está o setor imobiliário, que vislumbra o enriquecimento independente dos valores sociais e de cidadania, reafirmando as desigualdades, injustiças, a condição de pobreza e vulnerabilidade.

Para GOTTDIENER (1993)

... a terra é sempre um bom investimento graças ao seu caráter flexível e aos incentivos produzidos pelas relações vigentes de produção [...] a forma que o espaço de assentamento assume, não é necessariamente benéfica a qualquer um, com exceção dos que lucram no setor imobiliário (GOTTDIENER, 1993, p. 268).

As mudanças sócio-espaciais na cidade, conforme o autor,

... são reguladas pela lógica da acumulação de capital e o resultado desse processo numa sociedade capitalista é o desenvolvimento desigual e injustiças sociais que são distribuídas tanto espacialmente quanto demograficamente (GOTTDIENER, 1993, p. 29).

De acordo com Maricato e Miranda (2013), para uma cidade mais democrática e sustentável é necessário que se garanta as iniciativas na reforma urbana previstas no Estatuto da Cidade, como a função social da propriedade, controle público sobre a propriedade e o uso da terra e dos imóveis, diretrizes que colocam o bem coletivo como lógica da gestão urbana.

A Constituição Brasileira de 1988 atribuiu às cidades a responsabilidade para resolver os problemas de ordem estrutural e estabeleceu na Política Urbana o Plano Diretor como instrumento básico para o desenvolvimento, ordenamento e expansão urbana. O Estatuto da Cidade foi um dos principais marcos para a regulamentação das políticas urbanas e participação da comunidade através de seus representantes. No capítulo IV, art. 43, prevê a garantia da gestão democrática através do estabelecimento de instrumentos (TONELLA, 2013):

- I – Parcelamento ou edificação compulsória;
- II – Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazos de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real de indenização e os juros legais.

O Estatuto da Cidade é parte do resultado da Reforma Urbana da década de 1970, que vislumbravam o direito à cidade com todos seus benefícios, de infraestrutura, serviços e bens, em oposição à cidade excludente e voltada para a ocupação periférica e violenta (ROLNIK, 2012).

[...] o Estatuto contempla pontos que constituíram o substrato da plataforma de reforma urbana: a função social da cidade e da propriedade; o direito à cidade e à moradia; o planejamento e gestão democrática das cidades (MENICUCCI; BRASIL, 2010, p. 388).

A pesquisa⁴ sobre “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas”, realizada após dez anos da aprovação do Estatuto da Cidade, mostrou que o Plano Diretor foi amplamente elaborado pelos municípios, assim como também, a incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos Planos Diretores. Com destaque para os instrumentos de acesso à terra urbanizada: Zoneamento ou macrozoneamento 91%; parcelamento compulsório, Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo, desapropriação 87%; Zonas Especiais de Interesse Social 81%; Direito de Preempção 78%; Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) 76%; Operação Urbana Consorciada 71%; Outorga Onerosa do Direito de Construir 71%; Transferência do Direito de Construir 68%; Direito de Superfície 57%; Concessão do Uso Especial de Moradia 53%.

Santos Junior e Montandon (2011) observam que nem todos os Planos Diretores foram efetivamente resultado de um pacto social para a gestão do território municipal e também não foram todos que dialogaram com os preceitos sociais do Estatuto da Cidade, especialmente quanto à instituição de instrumentos de gestão do solo urbano. Ainda, segundo os autores a participação na elaboração e revisão dos Planos Diretores

... nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal, tampouco resultaram, necessariamente, em Planos Diretores que expressam a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em Planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade (SANTOS JUNIOR e MANTANDON, 2011. p. 45).

Os mesmos autores colocam que

Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico (SANTOS JUNIOR e MANTANDON, 2011. p. 31-34).

Assim, comprometem sua efetiva implantação. Os autores apontam também à inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos à demarcação dos instrumentos no território, à definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos

⁴ “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas”, promovida com recursos do Ministério das Cidades e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). 2011.

entre outros aspectos. Dentro deste contexto Rolnik (2012) acrescenta que em São Paulo, os instrumentos apresentam aspectos contraditórios em sua implementação, a cidade utiliza desde os anos 90 instrumentos de captura de mais-valia imobiliárias e sua destinação para fundos públicos com a utilização de operações interligadas, operações urbanas e outorga onerosa do direito de construir, instrumentos que têm caráter redistributivo, mas na prática isso não acontece. Rolnik (2012) também aponta que o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo incorporou diversos instrumentos do Estatuto da Cidade para regularização fundiária, reconhecimento da posse, ampliação do acesso à terra urbanizada, entretanto, segundo a autora demarcou uma parte significativa do território municipal como área destinada a operações urbanas consorciadas para atrair capitais e investimentos privados e possibilitar parcerias público - privadas para promover projetos não sujeitos à legislação da cidade.

Sales (2011) coloca que o instrumento urbanístico de operação urbana consorciada possibilita diferentes resultados, podendo ter melhorias sociais e ambientais, acesso democratizado aos serviços e equipamentos mediante transformação urbana localizada em consonância com projeto maior de cidade ou operações imobiliárias altamente lucrativas, fonte de recursos para o poder público, formas de privatização da esfera pública ou elitização e segregação funcional de partes da cidade. Dentro deste contexto Fernandes (2016) observa que a gestão dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade é responsável por processos de segregação socioespacial e pela apropriação dos instrumentos de gestão territorial urbana como os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)⁵ por setores conservadores, que estariam conforme o autor gerando novas formas de velhos processos de “socialização dos custos e privatização dos ganhos” e de reconcentração de serviços e equipamentos públicos.

O Estatuto da Cidade consolidou para Fernandes (2016):

[...] um novo paradigma jurídico sobre a questão da propriedade imobiliária, concebida não mais apenas em função do reconhecimento dos direitos individuais, mas também em função do reconhecimento das responsabilidades e obrigações sociais que resultam da condição de ser proprietário de um bem imóvel, bem como dos direitos coletivos e sociais sobre o solo urbano e seus recursos (FERNANDES, 2016, pg. 225).

Dentro deste contexto Fernandes (2016) aponta que a natureza da gestão urbana foi profundamente alterada, em especial a participação popular, estabelecida como critério de validade jurídica. Nesse sentido, indica a importância de viabilizar um projeto sociopolítico de cidade que se traduza em um pacto socioterritorial para a materialização dessa nova ordem jurídico-urbanística. Para Rolnik (2012) é necessário repensar no âmbito do Estado brasileiro o sistema político, o financiamento, o planejamento e a gestão do território para viabilizar a aplicação de um novo ordenamento jurídico.

Alinhado ao contexto que objetiva atingir a equidade social nos diferentes territórios, em 2015 a Organizações das Nações Unidas estabeleceu um pacto com metas e objetivos no sentido de atingir a melhor qualidade de vida a todos os cidadãos. Dentre estas, alguns objetivos

⁵ CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção), título mobiliário emitido pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da SP Urbanismo, utilizado como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m² para utilização em área adicional

estão diretamente ligados às cidades, como aqueles associados ao saneamento básico, cidades e comunidades sustentáveis, paz, justiça e instituições eficazes.

No processo histórico, a cidade de Ribeirão Preto teve seu primeiro Plano Diretor, criado em 1945, apresentava propostas de zoneamento, diretrizes viárias e criação de áreas públicas. Planejado para uma cidade de 400 mil habitantes, apontava indicações de um sistema viário hierarquizado em vias perimetrais, radiais e transversais, criação de parques públicos em fundo de vales, valorização de áreas verdes, desenho urbano com grandes quadras e áreas comuns (CALIL JR; FERRARINI JR, 1999). Conforme Melo (2017) o plano não apresentou uma visão geral da cidade com seus problemas e potencialidades, pautou-se basicamente em sugestões para o zoneamento que ratificaram a segregação socioespacial existente na cidade e propostas para o sistema viário que viabilizaram o parcelamento do solo.

O Plano Diretor de Ribeirão Preto aprovado em 1995 tratou de forma global a dinâmica dos fenômenos urbanos físico territoriais, político, econômico, social e financeiro; apresentou diretrizes de produção e organização do espaço físico com o intuito de planejar a ocupação do espaço urbano e induzir uma integração social maior; disciplinou o uso e a ocupação do solo; indicou vetores de crescimento e adensamento e estabeleceu parâmetros urbanísticos com destaque para os instrumentos de política urbana: parcelamento, requisição e edificação ou utilização compulsória; desapropriações por interesse social, necessidade ou utilidade pública; transferência do direito de construir; solo criado; outorga onerosa do direito de construir mediante implantação do coeficiente de aproveitamento único; e, direito de preempção apresentados.

No entanto, Melo (2017) aponta o comprometimento dos objetivos do Plano Diretor de 1995 e das propostas apresentadas e especializadas no Projeto Ribeirão Preto 2001⁶ – Ações Estratégicas para o Desenvolvimento de 1996 - ao definir o setor Sul como um dos Vetores de Crescimento da cidade e a “parceria público-privada” como instrumento de ação para produção e gestão da cidade. Instrumentos de política pública que induziram a atuação organizada e planejada no âmbito do “Circuito Secundário de Capital” para este setor.

De acordo com Melo (2017), o Plano Diretor tinha um caráter aparentemente democrático, valorizou a infraestrutura urbana, indicou uma política habitacional mais igualitária e menos desigual. No entanto, o que se percebeu foi um movimento elitista, com investimentos voltados para as áreas economicamente valorizadas para o setor imobiliário, espaço localizado principalmente na zona sul da cidade. Bezzon (2002) acrescenta que os setores menos valorizados, apesar das diretrizes colocadas no Plano Diretor, foram direcionados pela lógica da Companhia Habitacional de Ribeirão Preto (COHAB-RP), de periferização social, produção em série e exclusão da cidade.

4 MÉTODO

A pesquisa foi realizada com base em documentos legais nas três instâncias políticas, Federação, Estado e Município, com o objetivo de detectar informações relativas aos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, com vistas a detectar os avanços e limites dos mesmos em relação ao acesso à terra urbanizada no município de Ribeirão Preto.

Nesse sentido serão analisados:

⁶ RIBEIRÃO PRETO. Prefeitura Municipal. Projeto Ribeirão Preto 2001 – Ações estratégicas para o desenvolvimento. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública. 1996.

- Os instrumentos urbanísticos constantes no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001: Operações Urbanas Consorciadas, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, Outorga Onerosa do Direito De Construir e de Alteração de Uso, Transferência do Direito de Construir.
- O Plano Diretor do município de Ribeirão Preto – Lei Complementar nº 501/1995, suas revisões e leis complementares, bem como, os planos setoriais.
- Análise das transformações resultantes de “parcerias público-privada”. E, como fonte secundária com base na literatura específica (livros, monografias, dissertações, teses, anais de seminários e congressos, publicações em revistas, jornais e *sites*) com destaque para trabalhos elaborados por: (FERNANDES, 2016) sobre planejamento e políticas públicas; (ROLNIK, 2012) sobre efetividade dos instrumentos urbanísticos; (MARICATO, 2009, 2013) sobre política urbana; e, (GOTTDIENER, 1997) sobre a atuação do Poder Público na produção do espaço urbano. Cabe ainda, os trabalhos sobre a cidade de Ribeirão Preto que abordam de forma fragmentada e ou setORIZADA o tema proposto, no entanto, essenciais para a construção desta pesquisa elaborados por (BEZZON, 2002) e (MELO, 2017) sobre o processo de desenvolvimento e expansão urbana.

Esta pesquisa está em desenvolvimento junto a um grupo de pesquisa, contando com a participação de discentes e docentes da graduação e pós-graduação. Este artigo é parte de um projeto que estuda os instrumentos urbanísticos de Ribeirão Preto, e seu texto é complementar a outros artigos que analisam o mesmo tema.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da pesquisa apontam que os planos diretores desenvolvidos no município de Ribeirão Preto são marcados por trabalhos consistentes, no entanto, esta pesquisa adota como recorte temporal a instituição da Constituição de 1988 e, por isso, o Plano Diretor de 1945, Plano de Vias Lei nº 914 de 1960 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1977 não são abordados.

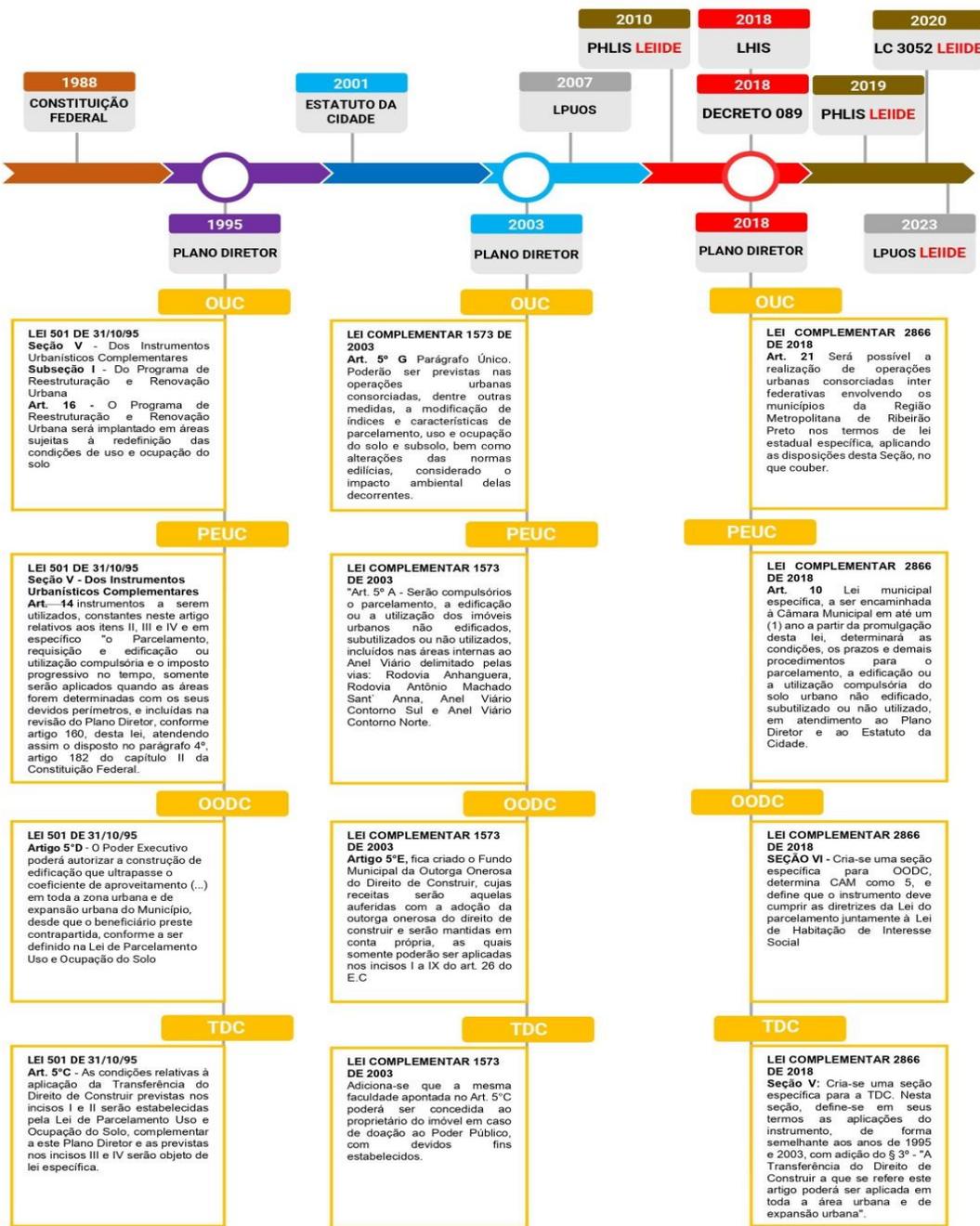
No período pós Constituinte de 1988, são elaborados para a cidade de Ribeirão Preto o Plano Diretor de 1995 - Lei Complementar nº 501/1995, a primeira revisão do Plano em 2003 - Lei Complementar nº 1573 e a segunda revisão em 2018 - Lei Complementar nº 2866, salienta-se, a elaboração em 1996 do Plano Estratégico “Projeto Ribeirão Preto 2001 – Ações Estratégicas para o Desenvolvimento”. Aponta-se, também, a importância das leis de parcelamento uso e ocupação do solo urbano Lei Complementar nº 2157/2007; Lei Complementar nº 2505/2012⁷[1]; e, a Lei Complementar nº 3175/2023⁸[2]; a Lei de Habitação de Interesse Social (HIS) - Lei Complementar nº 2927/2018; e, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) elaborado em 2010 e revisado em 2019. Os Planos e suas alterações são descritos na Figura 1,

⁷ “[...] o Decreto Legislativo nº 75/2015 - publicado no DOM do dia 27/02/2015 - suspende a execução da Lei Complementar nº 2.505/2012, através da: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2098360-48.2014.8.26.0000 - declara a Lei Complementar nº 2505/2012, A PARTIR DE 20/10/2014, inconstitucional. A LEI COMPLEMENTAR Nº 2157/2007 ESTÁ EM VIGOR, DEVIDO A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 2505/2012 (efeito repristinatório)”.

⁸ A Lei Complementar nº 3175/2023 estava em processo de revisão/aprovação até o final da pesquisa e, por isso, não foi objeto de análise.

Planos diretores do município de Ribeirão Preto pós Constituinte de 1988 com indicação dos instrumentos pesquisados.

Figura 1: Planos diretores do município de Ribeirão Preto pós Constituinte de 1988 com indicação dos instrumentos pesquisados.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Plano Diretor - Lei Complementar nº 501/1995 e suas revisões: Lei Complementar nº 1573 e Lei Complementar nº 2866; e, Estatuto da Cidade - Lei federal nº 10257/2001.

O Plano Diretor de 1995, elaborado com a participação de setores da sociedade civil, trata de forma global a dinâmica dos fenômenos urbanos fisicoterritoriais, político, econômico, social e financeiro da cidade; apresenta diretrizes de produção e organização do espaço físico com o intuito de planejar a ocupação do espaço urbano e induzir uma maior integração social;

disciplina o uso e a ocupação do solo; e, estabelece parâmetros urbanísticos em consonância com os preceitos colocados pelos artigos 182 e 183 sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988. Porém, há a indicação do setor Sul como vetor principal e parte do setor oeste como vetor secundário de crescimento e adensamento e, a “parceria público privada” como instrumento de ação para produção e gestão da cidade induz a atuação organizada e planejada no âmbito do “Circuito Secundário de Capital”⁹ para este setor (MELO, 2017).

Alinhado ao Plano Diretor, o Plano Estratégico “Projeto Ribeirão Preto 2001 – Ações Estratégicas para o Desenvolvimento” elaborado em 1996 espacializa as propostas a serem implantadas a curto, médio e longo prazos no período de 20 anos com destaque para o Polo de Alta Tecnologia, Zona de Processamento de Exportação, Polo Industrial, Terminal Intermodal de Cargas, Implantação de Consórcio de Municípios e Centro de Convenções.

O Plano Diretor de 1995 apresenta no Capítulo III – Dos instrumentos da política urbana - Artigo 5º os instrumentos de planejamento, fiscais, financeiros, jurídicos e administrativos e no Capítulo IV - da produção e da organização do espaço físico - Artigo 14º os instrumentos complementares. Dentre eles, destacam-se para este artigo, os instrumentos constantes no Artigo 5º: financeiro - recursos da outorga onerosa sobre o direito de construir - e jurídicos - parcelamento, requisição e edificação ou utilização compulsória; transferência do direito de construir; e, solo criado, ou a outorga onerosa do direito de construir mediante implantação do coeficiente de aproveitamento único. Bem como o instrumento complementar, constante no Artigo 14º, operações urbanas. Salienta-se, que o Plano Diretor não apresenta um detalhamento dos instrumentos e condiciona sua aplicação à regulamentação de lei específica, conforme parágrafo único do Artigo 5º:

Parágrafo Único - Os instrumentos a serem utilizados, constantes neste artigo relativos aos itens II, III e IV e em específico "o Parcelamento, requisição e edificação ou utilização compulsória e o imposto progressivo no tempo, somente serão aplicados quando as áreas forem determinadas com os seus devidos perímetros, e incluídas na revisão do Plano Diretor, conforme artigo 160, desta lei, atendendo assim o disposto no parágrafo 4º, artigo 182 do capítulo II da Constituição Federal”.

A primeira revisão do Plano Diretor em 2003 - Lei Complementar nº 1573 em consonância com os preceitos colocados pelos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10257, recém-aprovado em 2001, ratifica e complementa de forma significativa o Artigo 5º, Capítulo III - dos instrumentos da política urbana - da Lei Complementar nº 501/1995 no Artigo 1º.

Os instrumentos passam a ser de planejamento; fiscais, financeiros, jurídicos e políticos. Dentre eles, destacam-se os instrumentos: financeiro - recurso da outorga onerosa sobre o direito de construir que passa a ser denominado Fundo municipal da outorga onerosa do direito de construir - e os jurídicos e políticos - parcelamento requisição, edificação ou utilização compulsória que passa a ser denominado parcelamento, edificação ou utilização compulsória e o solo criado, ou a outorga onerosa do direito de construir mediante implantação do coeficiente de aproveitamento único que passa a ser denominado outorga onerosa do direito

⁹ Expressão utilizada por Gottdiener (1997) ao analisar a dinâmica dos processos sociais, a atuação do Estado na construção e manutenção do crescimento da cidade e os padrões de organização social responsáveis pela produção do espaço na sociedade moderna, indicando o espaço como uma construção social em todas as suas dimensões.

de construir, mantendo-se com a mesma denominação o instrumento transferência do direito de construir. E o instrumento operações urbanas passa a ser denominado operações urbanas consorciadas antes considerado um instrumento complementar se torna um instrumento jurídico.

O Artigo 2º apresenta o detalhamento dos instrumentos, destaca-se aqui os Artigos 5ºA, 5ºC, 5ºD, 5ºE, 5ºG e 5ºH:

O Artigo 5º A apresenta condições, prazos e procedimento e delimitação da área (áreas internas ao Anel Viário delimitado pelas vias: Rodovia Anhanguera, Rodovia Antônio Machado Sant` Anna, Anel Viário Contorno Sul e Anel Viário Contorno Norte) para a utilização do instrumento parcelamento, edificação ou utilização compulsória.

O Artigo 5º C define o instrumento transferência do direito de construir, destaca-se, o atendimento a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, mas não delimita área para a aplicação do instrumento, entretanto, estabelece no § 1º que as condições relativas à sua aplicação serão estabelecidas pela Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo e a lei específica.

O Artigo 5º D estabelece a delimitação da área (zona urbana e de expansão urbana) para a utilização do instrumento outorga onerosa do direito de construir, no entanto, estabelece que a fórmula para o cálculo da cobrança da contrapartida, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga, a contrapartida do beneficiário e o coeficiente de aproveitamento máximo para cada terreno ou gleba são estabelecidos pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Importante destacar a criação no Artigo 5º E do Fundo Municipal da Outorga Onerosa do Direito de Construir que prevê a destinação dos recursos advindos da outorga onerosa do direito de construir para regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; entre outros.

O Artigo 5º G trouxe a definição do instrumento operações urbanas consorciadas e no Parágrafo Único apresenta a possibilidade da modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando seu impacto ambiental, sem no entanto, estabelecer fórmula para cálculo e critérios de isenção na cobrança de contrapartidas financeiras na aplicação do instrumento. Mas estabelece que os recursos obtidos são aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada. Porém, condiciona sua aprovação em lei específica.

Nota-se que a regulamentação dos instrumentos está condicionada à aprovação de lei específica ou à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, esta como se verifica foi aprovada somente em 2007 pela Lei Complementar nº 2157/2007 sem no entanto, regulamentá-los.

A segunda revisão do Plano Diretor em 2018 - Lei Complementar nº 2866 em consonância com os preceitos colocados pelos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10257 ratifica e complementa, novamente, de forma significativa o Artigo 5º, Capítulo III - Dos instrumentos da política urbana - da Lei Complementar nº 501/1995 no Artigo 7º. Os instrumentos passam a ser de planejamento; fiscais; financeiros; jurídicos e políticos; e, utilização de bens municipais.

Dentre eles, destacam-se os instrumentos jurídicos de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir que são mantidos com a mesma denominação e a outorga onerosa do direito de construir que passa a ser denominada outorga onerosa do direito de construir e de alteração do solo. O

instrumento financeiro Fundo municipal da outorga onerosa do direito de construir deixa de existir.

O Artigo 9º traz a definição do instrumento parcelamento, edificação ou utilização compulsória e define a delimitação da área (áreas internas ao Perímetro Urbano do Município) para a aplicação do instrumento. Entretanto, estabelece no Artigo 10º que as condições, os prazos e demais procedimentos para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado serão determinados através de regulamentação específica.

O instrumento de transferência do direito de construir definido no Artigo 14º mantém o atendimento a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social e acrescenta atender programas específicos ou produção independente de habitação de interesse social, delimita toda a área urbana e de expansão urbana para a aplicação do instrumento, entretanto, no § 1º - estabelece que as condições e termos relativos à sua aplicação serão estabelecidas por meio de legislação municipal. Cabe destacar que este instrumento é colocado como instrumento urbanístico no Artigo 38º do Capítulo VII da Lei de Habitação de Interesse Social (HIS) - Lei Complementar nº 2927/2018 e regulamentado para este fim pelo Decreto 089/2019.

O instrumento outorga onerosa do direito de construir definido no Artigo 15º estabelece que a contrapartida será definida em lei específica e que a fórmula para o cálculo da cobrança da contrapartida, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário, os coeficientes de aproveitamento máximo para cada região da cidade ou gleba - Unidades de Ocupação Planejada - limitados em função do controle de adensamento, infraestrutura e equipamentos urbanos e sua aplicação pela lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e/ou na Lei de Habitação de Interesse Social. Cabe destacar que este instrumento é colocado como instrumento urbanístico no Artigo 39º do Capítulo VII da Lei de Habitação de Interesse Social (HIS) - Lei Complementar nº 2927/2018 e regulamentado para este fim pelo Decreto 089/2019.

O Artigo 16 coloca a possibilidade do Poder Executivo Municipal autorizar, por meio da Outorga Onerosa a alteração de uso rural para uso urbano nas áreas urbanas e de expansão urbana, desde que o beneficiário preste contrapartida a ser definida em lei específica.

Cabe destacar a volta da utilização dos recursos da outorga onerosa colocada no § 1º do Artigo 17, ausente desde 2003, os quais serão mantidos em conta própria, no Fundo de Desenvolvimento Urbano, e que deverão ser aplicados para o desenvolvimento urbano do município.

O Artigo 19º traz a definição do instrumento operações urbanas consorciadas e delimita a área (área urbana e de expansão urbana) para a aplicação do instrumento e no Parágrafo Único apresenta a possibilidade da modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alterações de índices urbanísticos, bem como, das normas edilícias, considerando seu impacto ambiental. No entanto, assim como em 2003 não estabelece fórmula para cálculo e critérios de isenção na cobrança de contrapartidas financeiras na aplicação do instrumento. Mas estabelece, assim como em 2003, que os recursos obtidos fossem aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada. Porém, condiciona sua aprovação em lei específica.

Importante destacar, a possibilidade da utilização de operações urbanas consorciadas interfederativas envolvendo os municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto nos termos de lei estadual específica colocada no Artigo 21º.

No Artigo 177º foi colocado pelo Plano Diretor que o poder executivo municipal encaminhará à câmara municipal a legislação básica em até um ano da sua aprovação com destaque, entre outros, para a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, lei de habitação de interesse social (HIS) e plano local de habitação de interesse social (PLHIS) e, em até dois anos da sua aprovação, “outros planos e a regulamentação dos instrumentos” devendo, estes, serem discutidos e apreciados em audiências públicas com a participação da sociedade civil e dos Conselhos Municipais. E, acrescenta no § 4º que até a aprovação da nova lei de parcelamento, uso e ocupação do solo o executivo municipal regulamentará os critérios para dimensionamento das mitigações e contrapartidas decorrentes de empreendimentos que gerem impacto significativo, respeitados os parâmetros colocados pelo Plano Diretor. No entanto, a Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo - Lei Complementar nº 3175 -aprovada em 2023, ainda, condiciona a regulamentação dos instrumentos à lei específica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destaca-se a incorporação no Plano Diretor de 1995 de instrumentos de política urbana oriundos das discussões do processo da reforma urbana no Brasil e dos preceitos sedimentados nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Observa-se o avanço em relação à ampliação de instrumentos no período estudado para garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, entretanto, nota-se a ausência de mecanismos para o efetivo controle sobre estes – seja em função de parâmetros e critérios para a aplicação, prazos e ou monitoramento.

Aponta-se o comprometimento da efetividade dos instrumentos pesquisados ao fato dos planos condicionarem sua regulamentação à lei de parcelamento, uso e ocupação do solo e ou a lei específica, uma vez observado que estes não foram regulamentados. Importante verificar a utilização de instrumentos urbanísticos na cidade, entretanto, utilizados de forma pontual, em locais e atendimentos de necessidades específicas aprovados por decreto.

O grande desafio é buscar por mecanismos democráticos com a participação mais efetiva da sociedade civil para a regulamentação dos instrumentos de política urbana para que estes sejam efetivamente incorporados ao território do município de Ribeirão Preto e, desta forma, estar em consonância com os preceitos colocados pelos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

7 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BARRETO, S.R.T. e KURSANCEW, F.A. **Habitação de Interesse Social**: Cidades transformadas pela inclusão dos sujeitos sociais e a experiência no semiárido, Id On Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia, V.12, n. 40, 2018.

BEZZON, José Carlos Faim. **Política e planejamento urbano da cidade de Ribeirão Preto no período de 1983 a 2002**: análise crítica do modelo de verticalização periférica e informática. Dissertação de Mestrado. Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo. São Carlos, 2002.

CALIL JR, Ozório; FERRARINI JR, Luiz Ferrarini. **Plano Diretor de 1945 Elaborado para Ribeirão Preto – Proposta do Engenheiro José de Oliveira Reis**. In: (Docomomo, Org.) III SEMINÁRIO DOCOMOMO BRASIL - A PERMENÊNCIA DO MODERNO 1999, São Paulo. Anais [...]. São Paulo. p. 1–11.

MELO, Rose Elaine Borges de. **Ações pública e privada no processo de ocupação de Ribeirão Preto:** do núcleo Antônio Prado a atuação do (GDU) Grupo de Desenvolvimento Urbano. Tese de Doutorado. Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana. UFSCAR, São Carlos, 2017.

FERNANDES, E. **Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois:** razão de descrença, ou razão de otimismo? Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212–233, 2016. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 8/6/2022.

GOTTDIENER M.. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: EDUSP, 1997.

MARICATO, Ermínia. **A Terra é um Nó na Sociedade Brasileira.** Cultura Vozes, São Paulo, p. 18, 1999.

MARICATO, Ermínia. **Por um novo enfoque Teórico na pesquisa sobre Habitação,** Cadernos 14 Metrópole, V. 21, n. 1, 2009.

MARICATO, Ermínia; MIRANDA, Humberto. **Como Enfrentar a Crise Das Cidades ?** Política Social e Desenvolvimento, [S. l.], v. 1, p. 57, 2013.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana.** Estudos Sociologia, [S. l.], v. 15, n. 29, p. 369–396, 2010.

ROLNIK, R. **10 Anos do Estatuto da Cidade:** Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. 2012. Disponível em: [ROLNIK 10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf \(usp.br\)](#). Acesso em 8/6/2022.

SALES, P. M. R. **Operações Urbanas Consorciadas.** In: IPPUR - OBSERVATÓRIO DAS CIDADES. Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades - CD anexo de Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.). Planos diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL: OBSERVATÓRIO DAS CIDADES: IPPUR/ UFRJ, 2011.

TONELLA, Celene. **Políticas urbanas no Brasil:** Marcos legais, sujeitos e instituições. Sociedade e Estado, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 29–52, 2013. DOI: 10.1590/S0102-69922013000100003.

TREVAS, V.; MAGALHÃES, I.; BARRETO, L. (orgs.). **Governo e cidadania:** Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.