

**Instrumentos Urbanísticos de Acesso à Terra em Ribeirão Preto – SP: O processo para sua implementação**

*Urban Management Instruments of land access in Ribeirão Preto – SP: Processo f its implementation*

*Instrumentos Urbanos do acesso a la tierra en Riberão Preto – SP: Proceso para su implementación*

**Elza Luli Miyasaka**

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

**Bruna Brianezi**

Graduanda, UFSCar, Brasil  
bruna.brianezi@estudante.ufscar.br

**Gabriella Barreiros da Silva**

Graduanda, UNAERP, Brasil  
gabriella.bsilva@sou.unaerp.edu.br

**Priscila Kauana Barelli Forcel**

Mestranda, PPGEU/UFSCar, Brasil  
priscilaforcel@ufscar.br

**Rose Elaine Borges de Melo**

Professora Doutora, UNAERP, Brasil  
rmelo@unaerp.br

## RESUMO

O Estatuto da Cidade de 2001 colocou a obrigatoriedade dos Planos Diretores e seus instrumentos urbanísticos como reguladores da gestão e planejamento das cidades. O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise crítica dos Planos Diretores e alguns instrumentos urbanísticos de Ribeirão Preto-S.P. Foram avaliados os elementos reguladores municipais, os planos, leis complementares, suas revisões em contraste com o Estatuto da Cidade. A pesquisa contribui para a lacuna da história da cidade no que se refere às legislações urbanas e suas regulamentações, somando ao conhecimento científico e à análise do cumprimento da função social da propriedade. Os instrumentos de acesso à terra estiveram presentes nas regulamentações do município. No caso das ZEIS, observa-se que no decorrer dos anos, as áreas foram delimitadas, com estudos detalhados do PLHIS. O IPTU Progressivo está presente, mas seus detalhamentos não são aprovados. Quanto a Desapropriação, menciona encaminhamento de lei específica, não apresenta áreas e prazos de monitoramento e revisão do instrumento específico. No Direito de Preempção, consta no Plano Diretor desde 1995, ainda está em processo de regulamentação específica. A Regularização Fundiária, relaciona o instrumento a outros descritos e detalhados, espacializa as áreas de acordo com o PLHIS e especificações da Lei de Uso e Ocupação do solo. Para os instrumentos relacionados ao acesso à terra, verifica-se que estão presentes nos planos e instrumentos urbanísticos, sendo que aqueles relacionados à HIS têm maior aprimoramento em relação às diretrizes da ODS, no sentido de cumprir os direitos universais do ser humano.

**PALAVRAS-CHAVE:** Instrumentos Urbanísticos. Plano Diretor. Ribeirão Preto. ODS. Acesso à terra.

## Abstract

*The City Statute of 2001 placed the obligation of Master Plans and their urbanistic instruments as regulators of the management and planning of cities. The objective of this paper is to present a critical analysis of the Master Plans and some urbanistic instruments of Ribeirão Preto-S.P. The municipal regulatory elements were evaluated, such as plans, complementary laws, their revisions in contrast with the City Statute. The research contributes to the gap in the history of the city regarding urban legislations and their regulations, adding to scientific knowledge and the analysis of the fulfillment of the social function of property. The instruments of access to land were present in the regulations of the municipality. In the case of the land for social house (ZEIS), it is observed that over the years, the areas were delimited, with detailed in the plan studies (PLHIS). The Progressive Urban Tax (IPTU) is present, but its details are not approved. As for Expropriation, it mentions the forwarding of a specific law, but does not present areas and deadlines for monitoring and reviewing the specific instrument. Regarding the Right of Pre-emption, it has been included in the Master Plan since 1995, but is still in the process of specific regulation. The Land Regularization, relates the instrument to others described and detailed, spatializes the areas according to the PLHIS and specifications of the Law of Land Use and Occupancy. For the instruments related to access to land, it is verified that they are present in urbanistic plans and instruments, being that those related to social housing have greater improvement in relation to the ODS guidelines, in the sense of fulfilling universal human rights.*

*Keywords: Urbanistic Instruments. Plano Diretor. Ribeirão Preto. SDGS. Access to land*

## Resumen

*El Estatuto Municipal del 2001 hizo obligatorios los Planes Directores y sus instrumentos urbanísticos como reguladores de la gestión y planeamiento de las ciudades. El objetivo de este trabajo es presentar un análisis crítico de los Planes Directores y de algunos instrumentos urbanísticos de Ribeirão Preto S-P. Se evaluaron los elementos reguladores municipales tales como planes, leyes complementarias, sus revisiones en contraste con el Estatuto de la Ciudad. La investigación contribuye al vacío en la historia de la ciudad en cuanto a las legislaciones urbanísticas y sus reglamentos, ampliando el conocimiento científico y al análisis del cumplimiento de la función social de la propiedad. Los instrumentos de acceso al territorio estuvieron presentes en los reglamentos del municipio. En el caso de la ZEIS, se observa que a lo largo del tiempo, las áreas fueron delimitadas, con estudios detallados de PLHIS. El IPTU Progresivo está presente, pero sus detalles no están aprobados. En cuanto a la Expropiación, se menciona el envío de una ley específica, pero no presenta áreas y plazos de seguimiento y revisión del instrumento específico. Sobre el Derecho a de preferencia, está incluido en el Plan Director desde 1995, pero aún está en proceso de reglamentación específica. La Regularización de tierras, relaciona el instrumento con otros descritos y detallados, especializa las áreas según el PLHIS y especificaciones de la Ley de Uso y Ocupación del Suelo. Para los instrumentos relacionados con el acceso a tierras, se verifica que están presentes en los planes e instrumentos urbanos, siendo que los relacionados con viviendas sociales tienen mayor perfeccionamiento en relación a las directrices de los ODS, en el sentido de cumplir con los derechos universales del ser humano.*

*PALABRAS CLAVE: Instrumentos Urbanísticos. Plano Director. Ribeirão Preto. SDGS. Acceso a tierras.*

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> instituiu no artigo 182 a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelos municípios com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar dos cidadãos. O Plano Diretor (PD) como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana definiu que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade previstas pelo Plano Diretor.

Já o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257 de 2001<sup>2</sup>, marco regulatório da política urbana, estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social, o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Nesse sentido, instituiu como instrumento urbanístico a elaboração dos planos nacional, regional e estadual de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; do planejamento das regiões metropolitanas e microrregiões; e, do planejamento municipal com destaque para o PD. Estabeleceu também, a utilização de instrumentos tributários e financeiros com destaque para o imposto predial territorial urbano (IPTU) progressivo; e, de instrumentos jurídicos e políticos com destaque para a desapropriação, a instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a regularização fundiária. E a necessidade de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e de Vizinhança (EIV).

No processo de tornar o planeta habitado de forma mais equitativa e respeitosa, a ONU lançou em 2015 os 17 objetivos a serem atingidos até 2030, com a intenção de tornar as cidades mais sustentáveis. Dentre os objetivos, o 11º fala especificamente em “cidades e comunidades sustentáveis”, além de lembrar de outros relacionados à infraestrutura, aspectos de sociabilidade e necessidades básicas. A análise das políticas estabelecidas nos PDs vai de encontro às metas para atingir cidades com melhores condições de vida e trabalho, tornando-as mais sustentáveis, fato que incentiva e instiga a presente pesquisa sobre o artigo aqui proposto.

Com o intuito de fazer um levantamento dos municípios que elaboraram e revisaram seus PDs com base nos preceitos colocados pelo Estatuto da Cidade, a empresa INFORME e o sistema CONFEA/CREA<sup>3</sup> em 2006 coordenados pelo Ministério das Cidades, verificou o alcance da política de apoio à elaboração dos planos diretores e a utilização dos instrumentos urbanísticos. Conforme Junior; Silva e Sant’Ana (2011), essas pesquisas não possibilitavam uma avaliação qualitativa dos planos, e revelavam a necessidade de avançar no apoio à implementação dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 2/6/2022

<sup>2</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 2/6/2022.

<sup>3</sup> Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), autarquias criadas pela Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Disponível em Sistema Confea/Crea | Crea-RJ . Acesso em 02/06/2022.

Nesse sentido, no âmbito do “Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”<sup>4</sup> de 2007 a pesquisa promovida pelo Ministério das Cidades e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)<sup>5</sup>, contemplou o acesso à terra urbanizada; política de habitação; saneamento ambiental; política de mobilidade; dimensão ambiental; metropolização; e, sistema de gestão e participação democrática. Além disso foi realizada a pesquisa que resultou no “Relatório de análise dos planos diretores participativos do estado de São Paulo”<sup>6</sup>. O resultado das pesquisas indica que a maioria dos municípios elaboraram o Plano Diretor<sup>7</sup> e incorporaram os instrumentos de acesso à terra<sup>8</sup>. Entretanto, os PDs ainda apresentam debilidades e deficiências técnicas para a regulamentação e aplicação e, que nem todos foram resultado de um pacto social para a gestão do território municipal.

Estes resultados indicam a relevância dos avanços em relação à política urbana no Brasil, porém percebe-se a necessidade de verificar de forma mais acurada suas modificações. Dentro deste contexto, passados duas décadas da aprovação do Estatuto da Cidade, esta Pesquisa buscou estudar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade no município de Ribeirão Preto – S.P. com ênfase nos instrumentos urbanísticos de acesso à terra urbanizada - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, Desapropriação, Direito de Preempção e Regularização Fundiária.

## 2 JUSTIFICATIVA

O recorte da Pesquisa cobre uma lacuna da história do desenvolvimento urbano da Cidade, que não tem um documento que apresente os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade no município de Ribeirão Preto – S.P., tema fundamental para compreensão do seu processo de produção e gestão, mas também para subsidiar debates e discussões científicas sobre a política de desenvolvimento e expansão urbana além do cumprimento da função social da propriedade urbana conforme previsto no Estatuto da Cidade.

Optou-se pelo recorte do tema proposto com a abordagem dos instrumentos urbanísticos de acesso à terra urbanizada, os demais são apresentados em artigos complementares. A definição para o recorte do tema apoia-se na divisão temática adotada pela pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades constantes no “Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” e no “Relatório de análise dos planos diretores participativos do estado de São Paulo”.

---

<sup>4</sup> O “Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, foi criado visando a capacitação de agentes do poder público e atores da sociedade civil para a implementação de Planos Diretores e fortalecimento da gestão municipal e das formas de participação social.

<sup>5</sup> SANTOS JUNIOR, O. A. 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.

<sup>6</sup> NAKANO, A. K. **Projeto Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos - Relatório de análise dos planos diretores participativos do estado de São Paulo**. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SaoPaulo\\_RelatorioSP.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SaoPaulo_RelatorioSP.pdf)

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Na avaliação de 526 leis de Planos Diretores de diferentes municípios observou-se a expressiva presença do zoneamento ou macrozoneamento (91%), das Zonas Especiais de Interesse Social (81%) e do conjunto de instrumentos composto por Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação (87%); assim como também é expressiva, por exemplo, a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (71%) e das Operações Urbanas Consorciadas (71%).

Salienta-se que este trabalho está vinculado ao trabalho “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.” e foram desenvolvidos no grupo de pesquisa que estuda aspectos urbanos desde 2017, com a participação de docentes, alunos de graduação e pós-graduação de duas universidades localizadas no interior do Estado de São Paulo.

A Pesquisa vem somar-se aos trabalhos elaborados por Fernandes (2016) sobre planejamento urbano e políticas públicas; Rolnik (2012) sobre efetividade dos instrumentos urbanísticos; e, Gottdiener (1997) sobre a atuação do Poder Público na produção do espaço urbano. Cabe salientar ainda, os trabalhos sobre a cidade de Ribeirão Preto que abordam de forma fragmentada, setORIZADA, essenciais para o tema proposto elaborados por Bezzon (2002) e Melo (2017) sobre o processo de desenvolvimento e expansão urbana. Diante disso tem como:

### **Objetivos:**

Estudar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade no município de Ribeirão Preto – S.P. com ênfase naqueles de acesso à terra urbanizada previstos na Lei Federal nº 10.257/2001, são eles:

- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo;
- Desapropriação com Pagamento em Títulos;
- Direito de Preempção e;
- Regularização Fundiária.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

A construção do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001 teve a importante contribuição do movimento pela Reforma Urbana no Brasil<sup>9</sup> que surgiu na década de 1970 pelo direito à cidade e à moradia em contraposição conforme Rolnik (2012).

E definiu segundo Kowarick (1980) um padrão urbanístico de crescimento estruturado pela “lógica da desordem”.

[...] a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-los - grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país (ROLNIK, 2012, p. 1).

O Movimento pela Reforma Urbana, formado por moradores de assentamentos informais, periferias e setores de classes profissionais como arquitetos, engenheiros e advogados, buscava de acordo com Ribeiro e Santos Junior (2011) uma abertura ao acesso à riqueza, renda e oportunidades ligadas ao solo urbano, rumo ao processo de apropriação da cidadania através da cidade em oposição aos ideais neoliberais e, leva a reconhecer segundo Trevas e Magalhães Barreto (1999) três grandes eixos: o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a “especulação imobiliária” e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas.

Ações que levaram à experiências de inserção e reconhecimento das favelas no âmbito do planejamento urbano e da regulação urbanística. Dentro deste contexto destacam-se as

---

<sup>9</sup> Dentre os movimentos sociais destacam-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).

experiências em Belo Horizonte em 1983 com o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) e de Recife em 1987 com o Plano de Regularização das Zonas especiais de Interesse Social (PROZEIS) que propôs de acordo com Miranda e Moraes (2007) o estabelecimento de regras de intervenção para a implantação de programas de urbanização e consolidação a partir da elaboração de planos especiais, de processos democráticos e participativos e do reconhecimento da existência de padrões de ocupação específicos. Segundo Rolnik (2012) experiências que inovaram

[...] não por investir nas favelas, mas ao identificar e demarcar estas áreas no zoneamento da cidade como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), reconhecendo sua existência e estabelecendo compromissos na direção de sua regularização (Rolnik, 2012, p.5).

Somam-se a estas experiências a criação de espaços de participação social em Porto Alegre em 1989 com o orçamento participativo, conselhos e conferências como estratégia de inclusão e a de Diadema em 1993 ao aprovar um Plano Diretor incluindo o estabelecimento de ZEIS como reserva de terra para Habitação de Interesse Social (HIS) sobre áreas consideradas pelo PD municipal como subutilizadas ou vazias como estratégia para garantir as necessidades habitacionais, otimizar a infraestrutura instalada e combater a especulação imobiliária (MOURAD, 2000; CYMBALISTA, 2005).

Em 2001 é aprovado o Estatuto da Cidade que foi segundo Fernandes (2016) resultado de um processo nacional de mobilização sociopolítica sem precedentes que se manifestou através da Emenda Popular pela Reforma Urbana no Brasil e definiu um marco regulatório para o controle do processo de desenvolvimento urbano, abrindo possibilidades para a renovação das práticas de planejamento do território brasileiro.

Após dez anos de sua aprovação sobre “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas”, mostrou que o PD foi amplamente elaborado pelos municípios, assim como a incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos PD<sup>10</sup>. Contudo Santos Junior e Montandon (2011) apontam que nem todos os PD 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, se comprometeram com sua efetiva implantação, especialmente quanto à instituição de instrumentos de gestão do solo urbano. E a participação na elaboração e revisão dos PDs não se constituíram como diretrizes de gestão nas trocas de seus dirigentes, não compactuando com a construção social para o desenvolvimento urbano com vistas ao Estatuto da Cidade.

Soma-se às problemáticas apresentadas a efetiva implementação dos instrumentos urbanísticos conforme preceitos do Estatuto da Cidade. Santos Junior e Montandon (2011) assinalam uma inadequação em relação aos conceitos, parâmetros, especialização, definição de prazos principalmente nos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano.

Fernandes (2016) baliza que as dificuldades encontradas para a efetiva implantação do Estatuto da Cidade estão associadas a diversos fatores culturais e sociopolíticos e observa

---

<sup>10</sup> Incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores a partir das análises dos relatórios municipais e estaduais: 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%. Fonte: SNPU/MCidades, IPPUR, 2010.

que o Estado e o aparato estatal ainda são vistos de forma assistencialista e clientelista, consequência da tradição de positivismo e formalismo jurídicos que ainda reduz o “público” ao “estatal”, assim como, o planejamento territorial urbano a uma narrativa espacial exclusiva, dotada de racionalidade técnica que expressa valores ideais e desvinculada das dinâmicas dos mercados imobiliários.

O Estatuto da Cidade consolidou conforme Fernandes (2016) uma nova forma de concepção sobre a propriedade imobiliária, principalmente em relação aos direitos, deveres e responsabilidades sociais e coletivos sobre o solo urbano. Gondim (2011) acrescenta que o Estatuto da cidade consolidou um marco jurídico para o desenvolvimento urbano, sobretudo no tratamento da propriedade urbana.

Dentro deste contexto Fernandes (2016) assinala que a natureza da gestão urbana foi profundamente alterada, em especial a participação popular, estabelecida como critério de validade jurídica. E 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. Rolnik (2009) coloca que:

Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico (ROLNIK, 2009, p.45).

Para a autora é necessário repensar o sistema político, o financiamento, o planejamento e a gestão do território no âmbito do Estado brasileiro para viabilizar a aplicação de um novo ordenamento jurídico.

Fernandes (2016) corrobora nesse sentido ao colocar que não há uma política nacional urbana/metropolitana - ordenamento territorial - e um sistema de cidades claramente definidos. Para ele, falta entre os gestores públicos uma compreensão de que cidade é essencialmente economia, requerendo políticas próprias, e não apenas “políticas sociais” e/ou “políticas de infraestrutura para o crescimento econômico”.

A terra é sempre um bom investimento para Gottdiener (1997), pois as desigualdades e injustiças sociais estão distribuídas espacial e demograficamente, que seguem a lógica capitalista de acumulação, onde os benefícios são voltados prioritariamente para o setor imobiliário graças aos incentivos das relações capitalistas e ao caráter flexível de acumulação.

### 3 MÉTODO

Os procedimentos adotados foram realizados através de investigação em fontes primárias com base no levantamento de informações para o entendimento dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade no município de Ribeirão Preto – S.P. com ênfase nos instrumentos de acesso à terra urbanizada.

Foram analisados os instrumentos urbanísticos das ações do poder público municipal enquanto agente regulador do espaço urbano através de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo urbano constantes no Plano Diretor do município de Ribeirão Preto – Lei

Complementar nº 501/1995<sup>11</sup>, suas revisões e leis complementares, no Projeto Ribeirão Preto 2001 – Ações estratégicas para o desenvolvimento de 1996<sup>12</sup>, no Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS de 2010<sup>13</sup> e sua revisão, e na Lei Complementar de Habitação de Interesse Social - L.C. 2.927/2018<sup>14</sup>.

Como fonte secundária com base na literatura específica (livros, monografias, dissertações, teses, anais de seminários e congressos, publicações em revistas, jornais e sites de internet) com destaque para os trabalhos elaborados por: Fernandes (2016) sobre planejamento urbano e políticas públicas; Rolnik (2012) sobre efetividade dos instrumentos urbanísticos; e, Gottdiener (1997) sobre a atuação do Poder Público na produção do espaço urbano. E ainda os trabalhos sobre a cidade de Ribeirão Preto que abordam de forma fragmentada e ou setorializada 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.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste artigo foram analisados os instrumentos de acesso à terra urbanizada - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), IPTU Progressivo, Desapropriação com Pagamento em Títulos, Direito de Preempção, e, Regularização Fundiária - estabelecidos pelo Estatuto da Cidade – Lei federal nº 10.257/2001 na legislação de uso e ocupação do solo urbano do município de Ribeirão Preto, não menos importante que os demais instrumentos para a implementação da política urbana. Para esta pesquisa adotou-se como recorte temporal a 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 foram abordados.

Em 1995 foi elaborado para a cidade de Ribeirão Preto o PD - Lei Complementar nº 501/1995, a primeira revisão ocorreu em 2003 - Lei Complementar nº 1.573 e a segunda revisão em 2018 - Lei Complementar nº 2.866, 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 2.157/2007; Lei Complementar nº 2.505/2012<sup>15</sup>; e, a Lei Complementar nº

---

<sup>11</sup> RIBEIRÃO PRETO. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 501 de 1 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?lei=10528>. Acesso em 2/6/2022.

<sup>12</sup> \_\_\_\_\_. **Projeto Ribeirão Preto 2001 – Ações estratégicas para o desenvolvimento**. Secretaria de Planejamento e Gestão Pública. 1996.

<sup>13</sup> \_\_\_\_\_. **Política Municipal de Habitação PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Ribeirão Preto 2020-2029. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/files/splan/planod/plano-plhis-anexoi.pdf>. Acesso em 2/6/2022.

<sup>14</sup> \_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 2927, 14 de dezembro de 2018**. Disciplina as normas edilícias para habitação de interesse social, empreendimento de habitação de interesse social e empreendimento em zona especial de interesse social no município de ribeirão preto e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa.xhtml?lei=38797>. Acesso em 2/6/2022.

<sup>15</sup> “[...] o Decreto Legislativo nº 75/2015 - publicado no DOM do dia 27/02/2015 - suspende a execução da Lei Complementar nº 2.505/2012[1], 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)”.



3.175/2023<sup>16</sup>; a Lei de Habitação de Interesse Social (HIS) - Lei Complementar nº 2.927/2018; e, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) elaborado em 2010 e revisado em 2019.

O PD de 1995, elaborado com a participação de setores da sociedade civil, tratou de forma global a dinâmica dos fenômenos urbanos fisicoterritoriais, político, econômico, social e financeiro da cidade; apresentou diretrizes de produção e organização do espaço físico com o intuito de planejar a ocupação do espaço urbano e induzir uma maior integração social; disciplinou o uso e a ocupação do solo; e, estabeleceu parâmetros urbanísticos em consonância com os preceitos colocados pelos artigos 182 e 183 sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988. Porém, 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 induziram a atuação organizada e planejada no âmbito do “Circuito Secundário de Capital”<sup>17</sup> para este setor (MELO, 2017).

Alinhado ao PD, o Plano Estratégico “Projeto Ribeirão Preto 2001 – Ações Estratégicas para o Desenvolvimento” elaborado em 1996 espacializou as propostas a serem implantadas a curto, médio e longo prazo 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.

A Figura 1, mostra os planos diretores de Ribeirão Preto de forma evolutiva com indicação dos instrumentos pesquisados. A partir disso, serão feitas considerações sobre os instrumentos inseridos nos mesmos e como foram seus desdobramentos no território.

O Plano Diretor de 1995 apresentou 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. Importante destacar também, os instrumentos básicos para a política habitacional apresentados no Artigo 108º do Capítulo VII.

Dentre eles, destacam-se os instrumentos constantes no Artigo 5º: planejamento - plano de regularização das zonas especiais de interesse social; fiscais - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; e jurídicos - desapropriações por interesse social, necessidade ou utilidade pública e direito de preempção. O instrumento complementar, constante no Artigo 14º, conjuntamente com outros instrumentos, a taxa progressiva e a desapropriação. Bem como, os instrumentos básicos: a declaração e a delimitação de áreas de especial interesse social para preempção ou desapropriação e o imposto sobre a propriedade territorial urbana progressivo mesmo este não tendo sido colocado como instrumentos fiscais da política urbana, constantes no Artigo 108º.

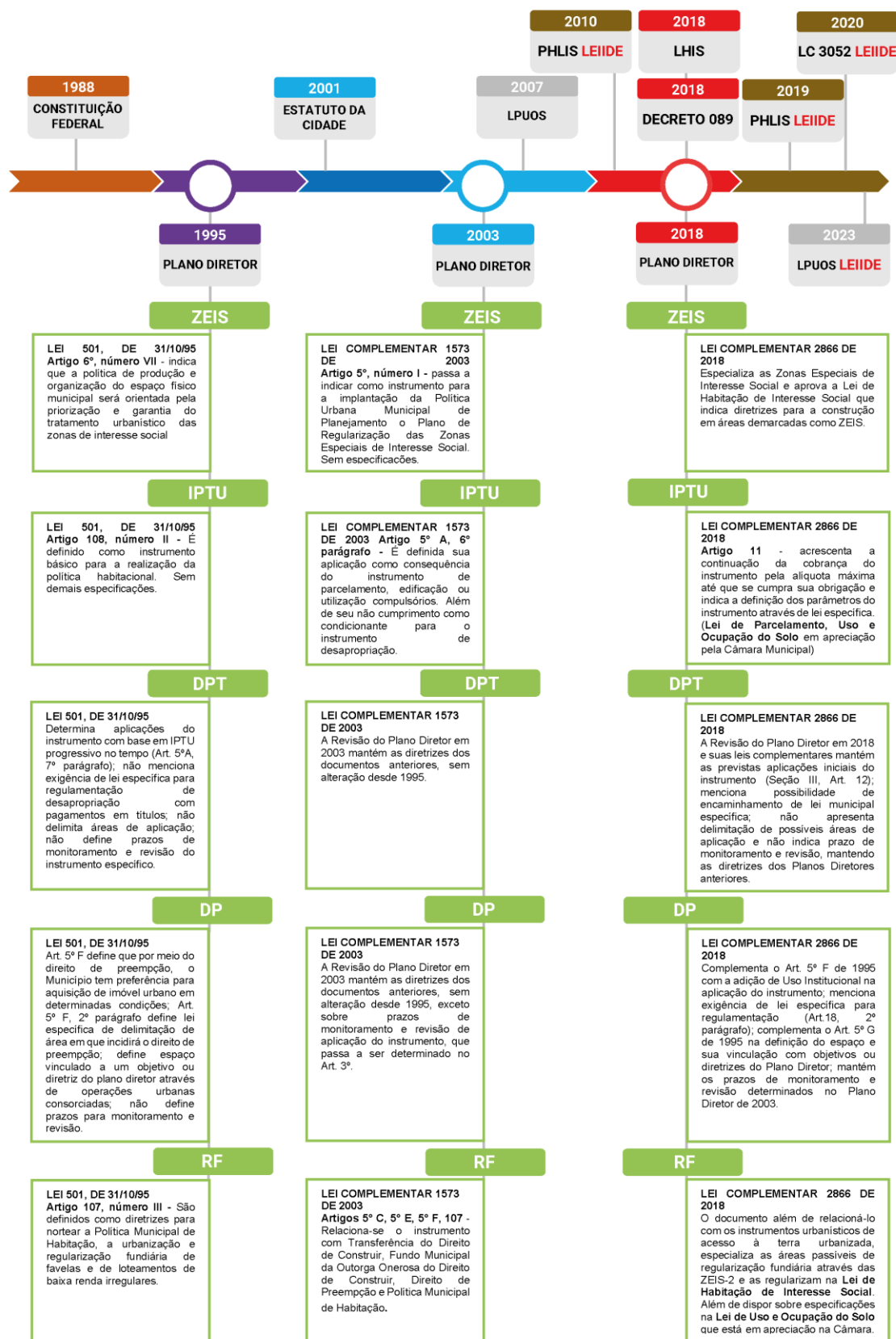
Para a política de produção e organização do espaço físico municipal o Plano apresentou no Artigo 6º os objetivos e diretrizes específicas onde se destaca: aumentar a eficiência dos serviços públicos municipais com a redução dos custos de urbanização (otimizar os investimentos públicos e estimular empreendimentos imobiliários nas áreas onde a infraestrutura básica esteja subutilizada); estimular a ocupação dos vazios urbanos; e, dar prioridade e garantir o tratamento urbanístico das zonas de interesse social.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

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



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos: Plano Diretor - Lei Complementar nº 501/1995 e suas revisões: Lei Complementar nº 1.573 e Lei Complementar nº 2.866; e, Estatuto da Cidade - Lei federal nº 10.257/2001.

A Política de Habitação estabeleceu no Artigo 106º que o município, por deliberação do Conselho Municipal de Moradia Popular, deveria promover o acesso da população de baixa renda à habitação através da execução de programas de construção de moradias populares: da promoção do acesso a lotes urbanizados, dotados de infraestrutura básica; e, da urbanização, regularização e titulação de áreas ocupadas por populações de baixa renda.

Como diretrizes para a política habitacional estabeleceu no Artigo 107º, entre outras, a regularização dos loteamentos irregulares, possibilitando a ocupação legal dos lotes; a urbanização e regularização fundiária de favelas e de loteamentos de baixa renda, passíveis de receber tais regulamentações; a implantação de lotes urbanizados e de moradias populares; e, a procura de recursos para o financiamento de programas habitacionais dirigidos à redução do déficit habitacional e à melhoria da infraestrutura urbana, com prioridade à população de baixa renda.

E, como instrumentos básicos para a política habitacional apresentou no Artigo 108º, entre outros, a declaração e a delimitação de áreas de especial interesse social para preempção ou desapropriação; o imposto sobre a propriedade territorial urbana progressivo mesmo este não tendo sido colocado como instrumentos fiscais da política urbana; e, o Fundo de Moradia Popular - FIN-MORAR.

O PD inova ao propor instrumentos como preempção ou desapropriação, imposto sobre a propriedade territorial urbana progressiva, urbanização e regularização fundiária de favelas e de loteamentos de baixa renda e atribuir poder deliberativo ao Conselho Municipal de Moradia Popular. Salienta-se que o PD não apresentou a delimitação das respectivas áreas para as propostas e também um detalhamento dos instrumentos e, condicionou sua aplicação à regulamentação de lei específica, conforme parágrafo único do Artigo 5º<sup>18</sup>.

A primeira revisão do PD em 2003 - Lei Complementar nº 1.573 em consonância com os preceitos colocados pelos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, recém aprovado em 2001, ratificou e complementou de forma significativa o Artigo 5º, Capítulo III - dos instrumentos da política urbana - da Lei Complementar nº 501/1995 no Artigo 1º. Os instrumentos passaram a ser de planejamento; fiscais; financeiros; e, jurídicos e políticos. Destaca-se para este artigo os instrumentos de planejamento - plano de regularização das ZEIS; Fiscal - IPTU progressivo; e jurídicos - IPTU progressiva e direito de preempção. O detalhamento dos instrumentos foi apresentado no Artigo 2º com destaque para os Artigos 5ºA, 5ºC, 5ºE e 5ºF que abordam a cobrança do IPTU Progressivo no tempo; programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A cobrança do IPTU Progressivo no tempo colocada pelo Artigo 5ºA tratou sobre o parcelamento, a edificação ou a utilização dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, definiu a delimitação da área (internas ao Anel Viário delimitado pelas vias: Rodovia Anhanguera, Rodovia Antônio Machado Sant` Anna, Anel Viário Contorno Sul e Anel

---

<sup>18</sup> 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.

Viário Contorno Norte), os procedimentos legais, condições e prazos, entretanto, condicionou a aplicação do mesmo a lei específica, conforme parágrafos § 6º e § 7º<sup>19</sup>.

Os programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social foram colocados pelos Artigos 5ºC, 5ºE e 5ºF que trataram sobre os instrumentos Transferência do Direito de Construir a autorização outorgada, Outorga Onerosa do Direito de Construir e direito de preempção. Na utilização da Transferência do Direito de Construir a autorização foi outorgada e o direito de preempção a aplicação ficou condicionada à lei específica e, na utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir sua aplicação ficou condicionada a regulamentação através da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo.

A tributação progressiva e o direito de preempção também foram previstos como instrumentos urbanísticos complementares da política de produção e organização do espaço.

A diretriz para “urbanização e regularização fundiária de favelas e de loteamentos de baixa renda” apresentada no item III do Art. 107º sobre política municipal de habitação do Plano Diretor de 1995 passou a ter a descrição “Intervenções em Núcleos de Favelas, respeitadas as características de cada núcleo em função do tipo de intervenção a ser operacionalizada”, conforme apresentada no Artigo 29º.

Com a aprovação da Lei Complementar nº 2.157 sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em 2003 a legislação de uso e ocupação do solo passou a ser espacializada/demarcada no território através de mapas. Destaca-se o mapa das “Áreas Especiais” com indicação das Áreas de Interesse Social (AIS I e AIS II)<sup>20</sup>, que foi um importante documento utilizado como base para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em 2010.

A Lei Complementar nº 2.157 sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo não regulamentou os instrumentos urbanísticos como previsto no Plano Diretor de 1995 atribuindo esta necessidade a regulamentação específica.

Em 2010 o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) apresentou pela primeira vez a sistematização de dados sobre os assentamentos precários e ou irregulares na cidade de Ribeirão Preto ao apresentar: diagnóstico consolidado; estimativas de custos; diretrizes, objetivos e metas; linhas programáticas e programas; monitoramento; avaliação e o mapeamento/espacialização no território dos assentamentos precários e ou irregulares. A caracterização dos núcleos de favelas de Ribeirão Preto foi registrada com informações por setor, subsetor, complexo, identificação das comunidades com dados sobre: dimensão, aspectos

---

<sup>19</sup> § 6º - O proprietário que não der cumprimento a quaisquer das obrigações decorrentes das notificações previstas nos parágrafos anteriores, nos prazos fixados, ficará sujeito ao pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, nos termos e limites fixados em lei específica.

§ 7º - Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, ficará sujeito à desapropriação do mesmo, cuja indenização será paga com títulos da dívida pública, conforme previsto pelo art. 8º, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2.001 (Estatuto da Cidade).

<sup>20</sup> AEIS I - Áreas Especiais de Interesse Social -Tipo 1, que constituem áreas onde estão situados loteamentos residenciais de média e baixa renda ou assentamentos informais, parcialmente destituídos de condições urbanísticas adequadas; destinadas à recuperação urbanística e provisão de equipamentos sociais e culturais e à regularização fundiária, atendendo legislações específicas.

AEIS II - Áreas Especiais de Interesse Social - Tipo 2, composta por áreas desocupadas, propícias para o uso residencial onde se incentiva a produção de moradias para as faixas de renda média e baixa ou de habitações de interesse social, especialmente mediante a formação de cooperativas habitacionais; consórcio imobiliário e/ou loteamentos de interesse social.

social, jurídico e ambiental, infraestrutura, habitações, entorno, déficit, tipo de intervenção, ações e programas e a viabilidade de consolidação dos referidos núcleos. O Plano foi apresentado através de material iconográfico (fotos dos locais, imagens aéreas, mapas, tabelas e quadros). Destaca-se o mapa das “Áreas Especiais” com indicação dos assentamentos precários. Documento que passou a ser um grande norteador das ações do poder público local.

A segunda revisão do PD em 2018 - Lei Complementar nº 2.866 em conformidade com os preceitos colocados pelos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257 ratificou e complementou de forma significativa o Artigo 5º, Capítulo III - Dos instrumentos da política urbana - da Lei Complementar nº 501/1995 no Artigo 7º. Os instrumentos passaram a ser de planejamento; fiscais; financeiros; jurídicos e políticos; e, utilização de bens municipais.

Destaca-se para este artigo os instrumentos fiscais - imposto sobre a propriedade territorial e predial urbano progressivo e os jurídicos e políticos - desapropriação por interesse social, necessidade ou utilidade pública, desapropriação por descumprimento da função social da propriedade mediante o pagamento com títulos da dívida pública, direito de preempção, instrumentos de regularização fundiária de interesse social e específico e instituição de zonas especiais de interesse social - ZEIS. É importante salientar os instrumentos de planejamento que têm correlação entre eles e compreendê-los foi fundamental para a pesquisa. Dentre eles temos: Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS e Lei da Habitação de Interesse Social – LHIS, no âmbito financeiro, o fundo de incentivo à construção de moradia popular – FINMORAR, e os jurídicos e políticos - usucapião especial de imóvel urbano, regularização de edificações irregulares e, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

O Artigo 11º trouxe procedimentos em relação a prazos e cobrança para a aplicação do instrumento imposto sobre a propriedade territorial e predial urbano progressivo aos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, incluídos nas áreas internas ao perímetro urbano. Entretanto, estabeleceu no parágrafo único que os valores das alíquotas, prazos e demais procedimentos para a aplicação do IPTU progressivo no tempo serão determinados através de lei específica. E, no Artigo 12º, apresentou as condições que levam o proprietário à desapropriação do imóvel e a forma de indenização, mas também estabeleceu que os procedimentos para a aplicação serão determinados através de lei específica.

O instrumento direito de preempção apresentado no Artigo 18º, colocou a preferência para a aquisição de imóvel localizado em área interna ao perímetro urbano pelo poder público, desde que haja necessidade da área por parte deste para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e moradia digna e constituição de reserva fundiária. A delimitação da área, assim como os prazos de vigência, procedimentos e regras em geral serão definidos em lei específica.

O Artigo 56º - da orientação do crescimento - Capítulo IV - da produção e da organização do espaço físico municipal apresentou a definição das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (ZEIS 1 e ZEIS 2)<sup>21</sup>, seu propósito em atender a produção de moradia voltada à

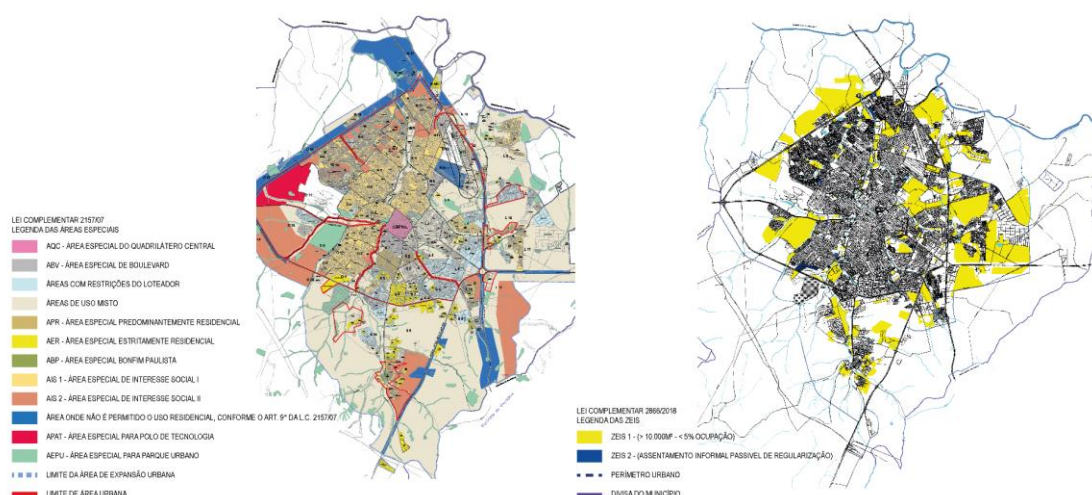
---

<sup>21</sup> As Zonas Especiais de Interesse Social, conhecidas como ZEIS, é a identificação de áreas especiais cuja destinação deve contemplar a produção de moradia voltada à população de baixa renda, conforme definição estabelecida na Lei de Habitação de Interesse Social, estimulando-se mecanismos para as melhorias urbanísticas no local e entorno, as recuperações ambientais e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, a provisão e o incentivo para empreendimentos de novas habitações de interesse social (HIS) e garantindo-se a dotação de equipamentos

população de baixa renda, conforme definição estabelecida na Lei de Habitação de Interesse Social. A delimitação das ZEIS foram espacializadas no Anexo V.

A Figura 2 apresenta o mapa das “Áreas Especiais” – Anexo do Plano Diretor - Lei Complementar nº 2.157/2007 e o mapa das “Zonas Especiais de Interesse Social” – Anexo do PD - Lei Complementar 2.866/2018. Nota-se que não há uma distribuição homogênea no território uma vez que as áreas especializadas/demarcadas como áreas especiais estão concentradas ao norte, oeste e em áreas periféricas da cidade onde residem, majoritariamente, a população de baixa renda, consolidando um padrão de ocupação existente na cidade, resultados que revelam os desafios a serem, ainda, enfrentados para que o poder público venha a promover o desenvolvimento urbano da Cidade em consonância com o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana conforme previsto no Estatuto da Cidade.

Figura 2 – 2a: Mapa das “Áreas Especiais” – Anexo do Plano Diretor – Lei Complementar nº 2.157/2007 e 2b: Mapa das “Zonas Especiais de Interesse Social” – Anexo do Plano Diretor – Lei Complementar nº 2.866/2018, respectivamente da esquerda para direita



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Mapa das “Áreas Especiais” – Anexo do Plano Diretor – Lei Complementar nº 2.157/2007 e no Mapa das “Zonas Especiais de Interesse Social” – Anexo do Plano Diretor – Lei Complementar nº 2.866/2018. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

A Lei de Habitação de Interesse Social (LHIS) - Lei Complementar nº 2.927/2018 regulamentada pelo Decreto 089/2019 em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de 2018. A LHIS trouxe definições, parâmetros e critérios para sua implementação. Destaca-se o estabelecimento de classes de Habitação de Interesse Social em função da renda familiar mensal; modalidades de produção destinadas a HIS; nível de urbanidade (URB-1) e (URB-2) em função das características do local; assim como, também, parâmetros para uso e ocupação do solo, parcelamento do solo em ZEIS - I, edificação de HIS e unidade (padrão e evolutiva).

Há a definição de percentuais de terra destinados a HIS em ZEIS para serem convertidos em contrapartida financeira para ações e programas habitacionais destinados à população de baixa renda: regularização fundiária, urbanização, implantação de infraestrutura

sociais, infraestrutura, áreas verdes e de comércio e serviços locais, necessários para a sustentabilidade dos moradores da área”, cujas localizações estão definidas conforme Anexo V e assim subdivididas:

ZEIS 1 - Áreas internas ao Perímetro Urbano desocupadas, subutilizadas ou então glebas ainda não parceladas, cujo entorno está servido de equipamentos e infraestrutura, com grande potencial para produção de habitação de interesse social.

ZEIS 2 - Áreas ocupadas por comunidades em assentamentos precários e irregulares, com grande potencial de urbanização e produção de habitação de interesse social.

e equipamentos públicos, apresentada no Artigo 38º<sup>22</sup>. Admitindo outorga onerosa do direito de construir, concedendo gratuidade ao potencial por classes de HIS, concedendo Certificado de Potencial Construtivo (CEPAC-HIS) que pode ser utilizado em outro empreendimento. Oferece incentivos fiscais para a produção de HIS como impostos municipais, taxas e emolumentos, apresentado no Artigo 39º. A regulamentação destes instrumentos foi concretizada através do Decreto 089/19 para uso específico.

O PLHIS de 2019 foi elaborado de forma sincronizada com as diretrizes do Plano Diretor de 2018 - Lei Complementar nº 2.866 e da Lei de Habitação de Interesse Social - Lei Complementar nº 2.927/2018.

Adotou como parâmetro para identificar e caracterizar os assentamentos precários e ou irregulares no município de Ribeirão Preto o déficit quantitativo - domicílios em situação que demanda a produção de novos domicílios ou aquisição dentro e fora dos assentamentos precários e o déficit qualitativo - domicílios que demandam melhorias das condições de habitabilidade e ou regularização fundiária dentro e fora dos assentamentos precários<sup>23</sup>. Classificou os assentamentos precários em tipologias e categorias de assentamentos<sup>24</sup>, identificando-os por porte, titularidade, infraestrutura e agravames ambientais e risco.

Apresentou proposições para intervenções que foram pautadas pelas Linhas programáticas: LPA 1 – Integração Urbana de Assentamentos Precários e/ou Informais; LPA 2 – Provisão habitacional; e, LPA 3 – Desenvolvimento Institucional, nas Modalidades: Urbanização Integrada; Urbanização Progressiva; Urbanização Simples; e, Melhorias com parcerias. E apresentou o mapeamento/espacialização no território dos assentamentos precários e ou irregulares.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor de 1995 apresentou 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.

Há um sincronismo no arcabouço da legislação: Plano Diretor – Lei Complementar nº 2.866/2018, Lei de Habitação de Interesse Social (LHIS) - Lei Complementar nº 2.927/2018 e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2019 que contribuiu de forma fundamental para o conhecimento/reconhecimento da problemática colocada: o acesso à terra urbanizada através da contribuição dos instrumentos: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, Desapropriação com Pagamento em Títulos, Direito de Preempção, e, Regularização Fundiária.

Observa-se um avanço em relação a ampliação de instrumentos no período estudado para garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, entretanto,

---

<sup>22</sup> Para empreendimentos habitacionais com parcelamento do solo EHIS e EHMP/HIS o cálculo de área construída destinada a HIS leva em consideração três fatores: se o imóvel está localizado em ZEIS, a zona em que o imóvel está localizado e o nível de urbanidade URB-1 e URB-2. Fatores que estabelecem o percentual mínimo do coeficiente de aproveitamento básico que será destinado a HIS - 1 e HIS - 2, sem outorga onerosa do direito de construir e sem considerar as áreas não computáveis.

<sup>23</sup> Metodologia utilizada para Identificação e Caracterização de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas (MAPPA), formulada para o Diagnóstico Habitacional do Grande ABC (CIGABC, 2016).

<sup>24</sup> Estabelecidas pelo Ministério das Cidades e nos estudos elaborados para o diagnóstico habitacional da região do grande ABC (GIGABC, 2016), Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo (São Bernardo do Campo, 2012) e Mapeamento Colaborativo de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas.

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 aplicação 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 assinalar a utilização de instrumentos urbanísticos na cidade, contudo utilizados de forma pontual, em locais e atendimentos de necessidades específicas aprovados por decreto.

O 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.

## **6. Referências**

BEZZON, J. C. F. **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.

CYMBALISTA, R. **Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil**. Instituto Polis, 2005.

FARIA, R. Urbanismo e Política em Ribeirão Preto: Entre o Plano Diretor de 1945 e as ideias Urbanísticas de José de Oliveira Reis em 1955. In: FARIA, R.; MIRANDA, A. L.; RIZZATTI, H. (orgs.) **Urbanismo e Urbanização em Ribeirão Preto: História e Desenvolvimento**, Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2022.

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.

GONDIM, L. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. In Cidade e seu estatuto: 10 anos de conquistas?. **Cadernos Inesp 2011 / Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o desenvolvimento do estado do Ceará - nº 5 (ago.2011) - Fortaleza: INESP, 2011.**

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

KOWARICK, L.. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

MELO, R. E. B. 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.

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento. In: CARDOSO, Adauto Luis (coord.) **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: IPPUR, 2007. **Coleção Habitare**.

MOURAD, L. N. **Democratização do acesso à terra urbana em Diadema**. Dissertação de mestrado. Campinas: PUC Campinas, 2000.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

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](https://rolnik10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf) (usp.br). Acesso em 8/6/2022.



RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Desafios da questão urbana. In: Le Monde Diplomatique Brasil.** São Paulo, n.45, abr. 2011. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=906>>. Acesso em 8/6/2022.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos, MONTANDON, D. T. (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.

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.