

CONTRIBUIÇÕES PARA TRANSIÇÃO UM BREVE OLHAR SOBRE A DIVERSIDADE DA REALIDADE URBANA BRASILEIRA

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

O Brasil e suas cidades são diversos. A estruturação da política urbana - em seu papel de execução, fomento e apoio aos municípios - deve considerar, portanto, a diversidade das regiões brasileiras, seus biomas, características culturais, modos de vida e formas de apropriação do solo. Por esta razão, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), entidade que conta com associados de 21 (vinte e um) Estados da federação brasileira, apresenta este documento, que conta com contribuições elaboradas por cada uma das suas coordenadorias regionais, como subsídio ao Governo de Transição. Com ele, buscamos apresentar um olhar sobre as cidades que contemple a diversidade da realidade urbana brasileira.

O impacto da desestruturação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a extinção do Ministério das Cidades, foi muito grande nas legislações municipais, especialmente nas revisões de planos diretores nos últimos quatro anos, em descompasso as normativas anteriormente existentes, de modo a seguirem formatos virtuais e com reduzida participação social, beneficiando setores econômicos (mercado imobiliário e da construção civil) em detrimento do direito à cidade, do direito à moradia digna, dentre outros previstos constitucionalmente.

A descontinuidade de diversos programas do Ministério das Cidades também contribuiu para que os municípios deixassem de efetivar instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), em razão da falta de estímulos e cobranças por parte do Governo Federal. Isso foi sentido principalmente nos pequenos e médios municípios, que utilizam

a estrutura do Ministério das Cidades para capacitar seus técnicos, bem como seus recursos financeiros disponíveis para atualizar a legislação, modernizar a gestão municipal e aumentar as fontes de custeio para o desenvolvimento urbano.

Observaram-se também diversos projetos de Regularização Fundiária com recursos do Ministério de Desenvolvimento Regional voltados apenas para titulação de imóveis em áreas públicas, sem que estivessem associados a projetos urbanísticos. Além disso, sem nenhuma relação com a regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Assim, reiteramos a necessidade de buscar medidas para pressionar e condicionar os municípios a regulamentar as ZEIS em áreas que demandem por regularização fundiária como espaço para o diálogo e a orientação das ações normativas, institucionais e dos investimentos nessas áreas.

Com o agravamento da crise socioeconômica ocasionado pela pandemia da Covid-19, observa-se que os conflitos fundiários têm impacto ainda maior nas famílias despejadas e na própria situação de calamidade pública. Desemprego, fome e riscos à saúde compõem o cenário de hiper vulnerabilização das famílias despejadas. O balanço dos dados feito pela Campanha Despejo Zero apontou que, entre março e agosto de 2020, 6.373 famílias foram despejadas e mais de 18.840 famílias encontravam-se ameaçadas de perderem suas residências. Em outubro de 2022, após pouco mais de dois anos, essas cifras ampliaram-se 453,3% e 969%, respectivamente, revelando uma pandemia de despejos interminável, contribuindo para a vulnerabilização de uma parcela significativa da população brasileira e alertando para a necessidade urgente de se pensar a política habitacional brasileira.

É necessário, neste momento de reconstrução das estruturas do Estado brasileiro, reafirmar a importância de se propor um novo marco legislativo urbanístico, especialmente nos planos diretores municipais, capaz de incorporar e efetivar normativas e políticas urbanas em consonância

com os princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade urbana e das diretrizes da gestão democrática das cidades, da sustentabilidade urbana e da participação popular previstos no Estatuto da Cidade, como forma de garantir o direito à cidade para todos.

Esta reconstrução deve levar em conta as diferentes escalas de cidades e as relações existentes entre o urbano-rural, para que o território não seja tratado de forma binária e para que seja possível potencializar uma apropriação do solo que respeite a diversidade cultural e as diferentes necessidades da população brasileira relacionadas ao acesso à terra e aos serviços e equipamentos públicos. Para isto é necessário considerar as diferentes escalas e a capacidade institucional dos municípios brasileiros, que devem ser orientados e ter apoio para realizar uma política urbana participativa em todas as suas etapas, um adequado ordenamento, gestão e controle do seu território, o que depende da existência de infraestrutura e de quadro técnico capacitado.

1. Região Nordeste

Com nove Estados, a região Nordeste concentra a segunda maior população do país. São 56.560.081 habitantes distribuídos em 1.793 municípios, totalizando 1.554.291,744 km² de área, equivalente a 18% do território nacional. Embora a urbanização do Nordeste tenha sido lenta, quando comparada às demais regiões, nota-se um aceleração nas últimas décadas, sendo que atualmente 71,5% dos nordestinos estão em áreas urbanas.

Nas cidades nordestinas, a falta de normativas federais e apoio técnico para orientar processos de revisões e regulamentações de leis urbanísticas contribuiu para uma significativa redução da participação social. Esse *modus operandi* vem causando graves prejuízos, principalmente nas capitais e regiões metropolitanas, onde os problemas urbanos se agravam em uma escala maior.



Ademais, vêm resultando em flexibilização da legislação urbanística e ambiental que fragilizam as áreas de proteção ambiental, paisagísticas, históricas e de interesse social.

O impacto dos despejos e ameaças de despejos nas cidades da Região Nordeste apontam para uma necessidade urgente de se criar medidas mitigatórias e do direito à moradia. Desde o início da pandemia de coronavírus no Brasil, cerca de 6.975 famílias foram despejadas das suas casas e pelo menos 43.705 famílias se encontram ameaçadas em sua posse. Nota-se que a população afetada pelos conflitos fundiários é formada por pessoas negras (133.795 pessoas), mulheres (121.632 pessoas), idosos (34.057) e crianças (34.665). Ademais, segundo o conceito restrito do déficit habitacional, isto é, desconsiderando-se a parcela relativa ao ônus excessivo de aluguel, a região Nordeste possui a maior parcela do déficit habitacional brasileiro (34,8%), explicado sobretudo pela taxa elevada de coabitação, em especial, pelo número de famílias conviventes, sendo que 98,3% do déficit habitacional da região se concentra nas faixas de renda de até 5 salários-mínimos.

As vidas ceifadas nas periferias das cidades nordestinas em razão de desastres climáticos causados por falta de planejamento urbano, de condições de moradias adequadas, do uso e ocupação do solo urbano desordenados, dentre outros fatores que carecem de soluções imediatas relativas às emergências sanitárias, climáticas e sociais.

Outra preocupação atual gira em torno da expansão da chamada “Economia Azul”, que envolve obras no entorno de grandes portos, projetos de implantação de usinas de energia eólica em terra e no litoral, derramamento de petróleo na costa do Nordeste, permissão para construção de *resorts* que incentivam o turismo em massa, dentre outros que ameaçam a permanência das comunidades tradicionais de pesca, caiçaras e ribeirinhas.

Diante disso, reiteramos a necessidade de soluções planejadas em diálogo e acordo com os movimentos sociais:

- a) que possam atender às demandas relacionadas à moradia adequada, em especial a regularização fundiária, bem como, garanta infraestrutura adequada aos territórios de residência da população mais vulnerabilizada;
- b) que evitem fragilizar o direito social à moradia adequada com remoções para obras públicas ou intervenções urbanas específicas e protejam populações vulnerabilizadas de remoções forçadas;
- c) que ampliem o acesso aos serviços urbanos nas regiões mais vulneráveis relacionadas aos serviços de saneamento básico, abastecimento de água potável, tendo por base o novo marco legal;
- d) políticas que impeçam o Estado e seus concessionários de agir como violadores de direitos fundamentais;
- e) que protejam populações vulnerabilizadas de reintegrações sem procedimentos protetivos e soluções específicas que possa garantir-lhes a proteção do direito à moradia adequada, com o fomento a criação e operacionalização de fóruns permanentes de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, rurais em territoriais de âmbito federal, estadual e municipal;
- f) que induzam a elaboração de planos para utilização de imóveis vazios em áreas centrais das cidades que priorizem habitação de interesse social, que realize a identificação de imóveis, estudos de viabilidade e utilização dos instrumentos da política urbana, como PEUC, IPTU Progressivo e desapropriação e gravame de ZEIS/AEIS para o efetivo direcionamento destes imóveis para o atendimento das demandas de moradia de interesse social;
- g) que permitam a relação harmônica entre desenvolvimento sustentável, respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais, conforme a Constituição de 1988;
- h) políticas públicas e ações que possam promover capacitações das equipes técnicas municipais e metropolitanas no incentivo a arranjos colaborativos sobre as demandas urbanas, tais como moradia adequada, mobilidade, saneamento, energia elétrica, serviços de saúde, segurança da posse e da propriedade;

- i) debate sobre a construção das normas de referência para os contratos de concessão em saneamento e energia;
- j) aprofundamento e celeridade na aplicação do Termo a Autorização de Uso Sustentável (TAUS), sobretudo no contexto dos conflitos fundiários envolvendo a comunidade tradicional da pesca artesanal;
- k) Instrumentos de garantia do direito à terra, à moradia, ao trabalho, à cultura das comunidades tradicionais pesqueiras a partir da proteção dos seus territórios, do reconhecimento das suas tradições e cultura, com a demarcação e regularização dos seus territórios, de modo que a continuidade dos processos e projetos que incidam em seus territórios estejam condicionados ao reconhecimento e proteção dos direitos dessas populações e que se verifique a participação efetiva das populações tradicionais no planejamento de toda e qualquer intervenção que incida sobre os territórios pesqueiros, sobretudo no contexto da Economia Azul e implantação de infraestrutura de energia renovável na terra e no mar.

2. Região Norte

Interessante dimensionar inicialmente a área de abrangência da Região Norte de quase 4 milhões de quilômetros quadrados, representando 45% do território nacional e com 8% da população brasileira. Íntegra com seus 450 municípios, 60% do território político-administrativo da Amazônia Legal.

A Região tem instituída por uma construção geopolítica, um modelo ao mesmo tempo global (floresta em biodiversidade/capital natural) e local (floresta a ser ocupada pelo desenvolvimento econômico), que são características de sua configuração territorial. Essas escalas produzem contradições e assimetrias diante da política pública ambiental e econômica. Mesmo a região tendo um destaque relevante na Cop 27, apresenta sérias contradições pela própria estratégia política

nacional que vem impondo desenvolvimento econômico sem o olhar importante sobre as questões sociais e ambientais, sendo necessário atualmente se debruçar prioritariamente sobre as ocupações das terras dos Povos Originários.

Nessa construção, a Região Norte Urbana vem sendo invisibilizada em segregação socioespacial, assim como o lugar de vida da maioria da população, impactada em ocupações insalubres, sem rendimentos, com má qualidade da água, insegurança alimentar, com má qualidade do ar e vulnerável aos eventos climáticos.

Neste sentido se pontua questões específicas locais para agregar a novos planos e políticas a serem implementadas na região, como:

- a) Criar mecanismos por meios de políticas públicas para agregar valores aos serviços e produtos locais com a finalidade de evitar a substituição dos sistemas naturais por práticas e atividades exploratórias de larga escala, como: agricultura, pecuária, mineração e outras similares;
- b) Entrelaçar a dinâmica urbana com a floresta. Assim, o planejamento urbano nesta região tem de entender a dinâmica local como parte integrante da cidade, respeitando o verde nesta acepção, preservando e integrando rios e córregos urbanos ao meio urbano como fonte de saúde e riqueza, deixando de realizar canalizações ou o uso dos cursos de água para despejar dejetos;
- c) Integrar os povos e as comunidades tradicionais nas discussões sobre o planejamento urbano fazendo uma interpretação extensiva sobre "questões ambientais" de modo a englobar meio ambiente natural e urbano, bem como pautar a ratificação do Acordo de *Escazú* por parte do Brasil para garantir maior transparência de informações ambientais,

acesso a mecanismos de justiça, maior participação social na construção de políticas e a proteção de defensores do meio ambiente;

d) Promover ações concretas para a resolução de problemas relacionados à infraestrutura e questões fundiárias, mas de forma a entender a dinâmica do território, considerando seu histórico e o conhecimento tradicional, valorizando e respeitando as particularidades, suas demandas e culturas regionais;

e) Criar mecanismos que dialoguem com a estruturação dos municípios e que compreendam as diferentes realidades urbanas e rurais, do ponto de vista a garantir a adaptação às mudanças climáticas; a compatibilização entre a produção agrícola e a conservação ambiental; o combate ao desmatamento e à exploração ilegal de madeira e a proteção de defensores ambientais.

Contribuições para o Distrito Federal (Região Centro-Oeste)

No Distrito Federal, vivemos um problema constante de remoções e despejos de famílias em situação de vulnerabilidade que ocupam terras públicas. O problema decorre do alto déficit habitacional, aliado ao avanço da pobreza e da extrema pobreza no DF e no entorno em contraposição ao enorme estoque de terras públicas desocupadas de propriedade do Distrito Federal e da União e que não são destinadas à construção de moradias.

A forma como o Governo do Distrito Federal lida com o problema é extremamente desumana e autoritária. As remoções e despejos, muitas vezes, são realizadas sem processo judicial prévio, tendo como embasamento apenas decisões administrativas. Não bastasse isso, o cumprimento das decisões judiciais e administrativas ocorrem sem a observância dos direitos humanos básicos dos ocupantes. As ordens são cumpridas sem a presença da assistência social, do conselho tutelar, da

Defensoria Pública e demais órgãos essenciais para evitar a violação de direitos ou os danos causados às famílias removidas ou despejadas. O problema volta a assombrar a população mais pobre do DF e entorno com o término do prazo estipulado pelo Supremo Tribunal Federal para suspender os desejos e remoções coletivas. Portanto, os conflitos fundiários devem neste contexto estar no centro das prioridades da política urbana. Para isso propomos:

- a) urgente recriação pelo Governo Federal de espaços de mediação onde autoridades do poder público federal possam ajudar a solucionar de forma pacífica ou assegurar que as remoções ou despejos coletivos sejam realizados sem a violação de outros direitos humanos básicos dos ocupantes;
- b) a abertura de diálogo com o poder público local para assegurar a destinação de terras públicas para a construção de moradias, tendo em vista o estoque de terras disponíveis.
- c) pactuação de um protocolo para o cumprimento de remoções e despejos que preservasse os direitos humanos dos ocupantes, cuja observância pelas agências públicas locais condicionasse o recebimento de recursos federais por parte dos entes locais, o que contribuiria para romper a cultura de violência, o racismo e as graves violações de direitos humanos, verificadas nas remoções e despejos realizados pelas agências públicas locais.

4. Região Sudeste

A região Sudeste concentra o maior percentual da população do país, bem como as duas maiores cidades - São Paulo e Rio de Janeiro. A região concentrou boa parte das “boiadas urbanísticas” no período do governo de Jair Bolsonaro e os despejos e remoções durante a pandemia, com o agravamento da situação de vulnerabilidade de parte expressiva da população. A região também

concentra um amplo número de assentamentos informais, o que exige reflexões mais robustas nos campos da regularização fundiária e da habitação.

A partir deste cenário, apresentamos os seguintes pontos norteadores para eventuais políticas e ações a serem adotadas na região:

- a. reconstituição dos conselhos e órgãos para estabelecimento e monitoramento de políticas públicas com ampla participação da sociedade civil;
- b. criação de uma política pública de utilização de imóveis não utilizados ou subutilizados da União para habitação de interesse social, com imediata suspensão de ações de reintegração de posse desses imóveis que estejam eventualmente em curso;
- c. criação de lei sobre despejos e remoções, estabelecendo requisitos para sua realização, acompanhamento de órgãos de controle e da sociedade civil, além de adequado reassentamento das famílias quando a retirada seja estritamente necessária;
- d. garantia de que, em eventual novo programa habitacional, sejam utilizados terrenos urbanizados e infraestrutura, integrados com transporte público e redes de saúde e educação. Essa medida permitirá a permanência e estruturação dos moradores nos territórios sem um prejuízo maior de sua qualidade de vida e reprodução social;
- e. estabelecimento de responsabilidade das construtoras de empreendimentos habitacionais pelo acompanhamento dos grupos de moradores por período determinado de tempo, tanto para a adequada gestão dos prédios, quanto para evitar a dominação das habitações por poderes paralelos;
- f. estabelecer incentivo à adoção de políticas e modelos que garantam a segurança da posse/permanência dos moradores no pós regularização/entrega de unidades habitacionais. A política atual de entrega de títulos de propriedade acaba por se revelar uma armadilha para parcela da população que passa a sofrer ainda mais com o assédio do mercado imobiliário e o aumento do custo de vida. Assim, políticas de tarifas sociais e modelos de

gestão como as cooperativas habitacionais e o Termo Territorial Coletivo devem ser incentivados;

- g. adoção de uma proposta de regularização fundiária ampla, exigindo a realização de medidas urbanísticas, sociais e ambientais, para além da titulação e regularização registral;
- h. estimular a produção agrícola nas cidades e em seu entorno, visando a um modelo mais sustentável de fornecimento de alimentos para a população.

6. Região Sul

A Região Sul concentra 21,25% dos municípios do Brasil, 1.188 ao todo, sendo que apenas 79 deles contam com mais de 70.000 habitantes, o que caracteriza a região pela sua predominância de pequenos municípios e significativa ocorrência de municípios de médio porte, os quais, por sua vez, quando ocupam posição de polo regional, não raro absorvem problemas de cidades de grande porte, recrudescendo suas respectivas demandas por infraestrutura e serviços urbanos, sem contar com soluções adequadas, especialmente no âmbito do planejamento e execução de políticas públicas destinadas a regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

É necessário, também, considerar as peculiaridades das muitas cidades fronteiriças, estrangeiras e interestaduais, que, não raramente, passam por um complexo processo de conurbação, no qual se observa uma hibridização simbiótica entre população e serviços de ambos os lados das divisas.

As atividades econômicas predominantes na região são, em que pese os diferentes níveis entre os Estados-membros, a agricultura, pecuária, pesca e indústria, com considerável tendência ao

crescimento do turismo no litoral e no campo, o que contribui para uma concentração de renda, poder econômico e de terras, nas posses dos detentores dos meios de produção na região.

Há também no Sul do Brasil uma diversidade cultural ímpar advinda dos processos históricos de ocupação dos territórios meridionais, fazendo com que convivam nas mesmas cidades grupos muito contrastantes entre si. Contudo, existe igualmente um processo de invisibilização nos espaços urbanos de comunidades que construíram esses espaços e que contribuem diariamente para a produção e reprodução das cidades no Sul do Brasil, especialmente negros, indígenas, quilombolas, ribeirinhos e migrantes de outras regiões do país, sobretudo os vindos do Norte e do Nordeste. Além disso, importantíssimo destacar que as especificidades das comunidades e povos originários e tradicionais, população LGBTQIAPN+, mulheres e população em situação de rua, devem ser tratadas juntamente com a população interessada, pois elas devem ser protagonistas dos processos territoriais que as afetam diretamente, o que demanda que o desenho do SNPU contemple espaços de efetiva participação e controle social, numa perspectiva reparadora e inclusiva.

Outro problema premente na organização das cidades do Sul do Brasil é o crescente déficit habitacional que se observa com maior intensidade a partir da adoção de medidas de austeridade iniciadas ainda em 2016, as quais foram minando a capacidade dos habitantes urbanos de manter suas moradias de forma segura e protegida das flutuações do mercado imobiliário especulativo, muito presente na região. Ainda, há um processo crescente de privatização dos espaços públicos nas cidades sulistas, com propostas desveladas de entrega de parques urbanos, largos, praças, praias, trilhas e áreas de preservação ambiental a empreendimentos privados de gestão ou de construção civil, excluindo o público em geral de acesso a esses bens de uso comum tão importantes para o bem-estar nas cidades.



Diante da ocorrência, cada vez maior, de fenômenos como segregação socioespacial e gentrificação, notadamente nas cidades da Região Sul onde tem se intensificado a exploração turística e o fluxo migratório de perfis de média e de alta renda, conhecidos indutores do aumento do preço de imóveis, um elemento que poderia vir a ser ponto de interesse para o combate à negação do direito à cidade para as populações vulneráveis aos fenômenos acima mencionados, é o fomento à criação de políticas de aluguel social com caráter habitacional; a utilização de estruturas prediais pertencentes ao Patrimônio da União, bem como imóveis vagos abandonados que não estejam cumprindo com sua função social, especialmente as localizadas nas áreas mais centrais das cidades.

Em tais estruturas, é cabível, jurídica e urbanisticamente, a aplicação de instrumentos de política urbana e de regularização fundiária, como, por exemplo, a desapropriação-sanção decorrente de incidência do IPTU progressivo no tempo; a arrecadação de bem vago; ou até mesmo a aquisição de tais imóveis pelos poderes públicos, mediante desapropriação, compra e venda e congêneres. Nesse contexto, importa a concepção de ações de planejamento e projeto de HIS, destinadas à promoção de reforma ou de *retrofit*, especialmente no parque imobiliário da União e Estados, por meio de incentivos para a promoção de ATHIS, de forma a não somente viabilizar a função social de moradia, como também poder qualificar imóveis autoconstruídos com eventual financiamento específico.

A seguir um rol de sugestões, relacionadas tanto com as contextualizações e ponderações apresentadas, quanto entendidas como necessárias à promoção de planos, programas e projetos possíveis de serem trabalhados no âmbito de um sistema nacional de política urbana:

- a. retomar a construção do Sistema Nacional de Política Urbana, promovendo um desenho de governança que promova a articulação integrada e complementar das instâncias de



planejamento, execução e de gestão democrático-participativa envolvendo, com caráter horizontal, os âmbitos municipal, metropolitano, estadual e federal;

b. reestruturar conselhos de política urbana para estabelecimento e monitoramento de políticas públicas com ampla participação da sociedade civil, avançando na articulação do Conselho Nacional das Cidades com os conselhos estaduais e municipais de política urbana;

c. propor a atualização e adequação das normativas urbanas às diretrizes do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrôpole;

d. Incentivar a condição de “gestão plena” prevista no artigo 14 do Estatuto das Metrôpoles - Lei nº 13.089/2015;

e. ampliar a discussão sobre os processos e marcos normativos das revisões dos planos diretores municipais;

f. estimular a produção normativa em sede federal destinada a equilibrar conflitos relacionados com sistemas lagunares-marítimos, considerando a escala de influência desses sistemas no contexto de processos de expansão urbana, exploração econômica e necessidades de preservação socioambiental, especialmente quanto à proteção de comunidades tradicionais;

g. revogar a Lei nº 14.285/2021 em razão da inconstitucionalidade da norma, especialmente em relação ao regime de proteção das áreas de proteção permanente urbanas;

h. enfrentar o déficit habitacional através do estímulo à formulação de planos, programas e projetos que impulsionem a aplicação de instrumentos das políticas urbana e de regularização fundiária plena, dando ênfase especial à articulação destas políticas com ATHIS, especialmente na qualificação de edificações autoconstruídas precárias e imóveis, públicos ou privados, que descumpram a respectiva função social;

- i. rever e propor a revogação de dispositivos da Lei 13.874/2019 (“Lei de Liberdade Econômica”) referentes à classificação de atividades urbanísticas e ao auto licenciamento;
- j. estimular a observância e a articulação entre planos diretores, leis orçamentárias e gestão orçamentária participativa, prevista na alínea *f* do inciso III do art. 4º, combinado com o art. 44, todos do Estatuto da Cidade;
- k. garantir o protagonismo de comunidades e povos originários e tradicionais, especialmente negros, quilombolas e indígenas, bem como população LGBTQIAPN+, mulheres e população em situação de rua na formulação de políticas urbanas de seu interesse no âmbito do SNPU;
- l. promover políticas intergovernamentais que revertam e desestimulem o processo corrente de privatização dos espaços públicos e de áreas ambientalmente protegidas nas cidades;
- m. adotar políticas de tratamento de resíduos sólidos de forma integrada entre municípios, inclusive com incentivo à redução de CO₂ e CH₄ (metano), este último podendo gerar renda por meio de seu aproveitamento;
- n. induzir à possibilidade de implementação de ZEIS também para adaptação às mudanças climáticas.