

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE ARQUITETURA, URBANISMO E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

DÉBORA JAEL DE SOUZA RESENDE

ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA 2006
Potencialidades e Fragilidades na garantia dos direitos à terra
urbana e à moradia digna

UBERLÂNDIA

2025

DÉBORA JAEI DE SOUZA RESENDE

ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA 2006
Potencialidades e Fragilidades na garantia dos direitos à terra urbana e
à moradia digna

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquiteturae Urbanismo da Universidade Federal de Uberlândia(UFU) como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Arquitetura e Urbanismo.

Projeto de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Uberlândia (PPGAU/UFU).

Área de Concentração: Ciências Sociais Aplicadas.

Linha de Pesquisa 2: “Produção do Espaço: Processos Urbanos, Projeto e Tecnologia”

Orientadora: Profa. Dra. Maria Eliza Alves Guerra

UBERLÂNDIA
2025

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo (a) próprio (a) autor (a).

R433 Resende, Debora Jael de Souza, 1985-
2025 ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA 2006
[recurso eletrônico] : Potencialidades e Fragilidades na
garantia dos direitos à terra urbana e à moradia digna /
Debora Jael de Souza Resende. - 2025.

Orientadora: Maria Eliza Alves Guerra.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de
Uberlândia, Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em:
<http://doi.org/10.14393/ufu.di.2025.251> Inclui
bibliografia. Inclui ilustrações.

1. Arquitetura. I. Guerra, Maria Eliza Alves, 1956-,
(Oriente.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-
graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDU: 72

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

DÉBORA JAEL DE SOUZA RESENDE

ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA 2006
Potencialidades e Fragilidades na garantia dos direitos à terra urbana e
à moradia digna

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Ciências sociais aplicadas.

Uberlândia, 28 de abril de 2025

Banca Examinadora:

Maria Eliza Alves Guerra – Doutora (UFU)

Giovana Augusto Merli – Doutora (PRESBITERIANA MACKENZIE SP)

Luis César Machado de Macedo - Doutor (UFU)

AGRADECIMENTOS

À Deus, cujo desígnio é revelado em cada passo da jornada humana. "Deus não escolhe os capacitados; Ele capacita os escolhidos." A Ele, toda a glória, honra e gratidão.

Ao meu esposo, Davi Campos Resende de Souza, homenageio pelo apoio incondicional e amor que me sustentaram nos momentos de fraqueza e sucumbência. Sua disposição em assumir as responsabilidades do lar, dos filhos e das questões financeiras foi elementar para que eu pudesse desenvolver e concluir este árduo ciclo, especialmente na condição de mãe, esposa e servidora pública em atividade.

À Profa. Dra. Maria Eliza Alves Guerra, expresso minha sincera gratidão pelo apoio intelectual, moral e humanitário que foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho. Como em uma execução de uma partitura a quatro mãos, sua orientação me conduziu pelos intrincados caminhos do conhecimento conceitual e estrutural da Arquitetura e Urbanismo e formou alicerces sólidos que me permitiram analisar a relação cíclica entre os direitos à terra urbana e à moradia e o planejamento urbano e sua expressão no texto do Plano Diretor de Uberlândia.

Ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design da FAUED agradeço pela inestimável oportunidade de desenvolver um trabalho interdisciplinar que visa não apenas a alfabetização urbanística de profissionais, acadêmicos e cidadãos acerca do Plano Diretor de Uberlândia, mas também a promoção do acesso aos direitos à terra urbana e à moradia, pilares fundamentais da dignidade humana.

Ao Prof. Dr. Fernando Garrefa, em nome de todo o Colegiado do PPGAU, expresso minha sincera gratidão pela acolhida generosa e atenta aos pedidos de dilação de prazo que foram essenciais para a conclusão do meu trabalho. Essa compreensão foi especialmente significativa diante dos diversos desafios pessoais que enfrentei ao longo do mestrado.

Ao Prof. Dr. Luiz César Machado Macedo, expresso minha gratidão pela generosidade em permitir minha presença como ouvinte na disciplina de Direito Urbanístico, experiência que se revelou um divisor de águas no entendimento da importância e profundidade da temática do direito à terra urbana, à moradia, bem como de seus reflexos no contexto do direito brasileiro como um todo.

À Profa. Dra. Giovana Augusto Merli pela sua valiosa e essencial contribuição teórica na adequação da metodologia da pesquisa durante a avaliação da banca de qualificação.

À Diretora Aline Teixeira Sousa e Silva, agradeço pela paciência e empatia em relação às exigências emocionais e físicas que a finalização deste trabalho demandou, e os impactos disso na dinâmica de meu exercício profissional na secretaria da direção.

À minha mãe, que, mesmo após quatorze anos de sua partida, permanece como meu exemplo diário de comportamento, minha régua moral e meu padrão de consciência. Ela é a medida – mesmo inalcançável- que utilizo para avaliar e refletir sobre minhas ações cotidianas, a presença eterna que guia meu caminho e nivela meu inventário ético.

À minha irmã, Dra. Rebeca Ainoã de Souza, agradeço pelo auxílio teórico, técnico e emocional, fundamentais para o início desta jornada e para a consecução de seus objetivos. Suas conquistas profissionais em tenra idade abriram caminhos em nossa família que vem da luta contra a fome, as drogas e em busca da dignidade e do acesso à cidade.

À minha irmã, Háquila Talita de Souza, dedico minha sincera gratidão pelo inspirador exemplo de fibra, fé, coragem e resiliência que ela tem demonstrado nas adversidades cotidianas. Sua capacidade de enfrentar desafios que, por vezes, pareciam intransponíveis, iluminou meu caminho e me incentivou a não sucumbir diante dos obstáculos que surgiam em minha trajetória. Ao contemplar a magnitude das suas próprias lutas, percebi que as minhas eram, de fato, diminutas e insignificantes, o que não me permitiu aceitar a derrota e fortaleceu minha determinação em seguir em frente.

Ao meu pai Jeremias Cirilo agradeço pelo aconchego e pela figura paternal que representa as bênçãos de Deus em minha vida, um verdadeiro alicerce espiritual.

Finalmente, às minhas amigas Ma. Rossana Batista, Érika Lara, Poliana Franco e Aline Ribeiro, agradeço pelos ouvidos amorosos e pelos conselhos cuidadosos. Suas palavras acolhedoras sempre foram em prol do meu desenvolvimento como pessoa, ser humano e profissional, além de acadêmica, e por isso sou eternamente grata.

Direto à Cidade

O direito à terra deve se desvelar a todos,
Mesmo que alguns a moldem aos seus desejos profundos.

Não é moradia aquilo que não se pode chamar de lar,
O que não promove saúde para todos não é salubre a se abraçar.

Estruturar o urbano é moldar o futuro em paisagens vivas,
Somente se é livre quando se pode transitar em ruas cativas.

Os serviços do Estado devem tecer a dignidade,
Principalmente para os que sofrem na sombra da miserabilidade.

O trabalho deve florescer sem distinção,
Nutrir com esforço, dignidade em união.

Ócio, prazer e criatividade no lazer a brotar,
Um dever do Estado para a sociedade cultivar.

Uma cidade é aquilo que todos podem usufruir,
Com braços abertos, onde todos podem se reunir.

Independentemente das crenças e do porvir,
Um espaço irrestrito, onde possamos interagir.

(Débora Jael de Souza Resende)

RESUMO

No cenário da persistente desigualdade fundiária e da insuficiência na provisão habitacional que marcam a estrutura socioespacial brasileira, impõe-se, no âmbito do urbanismo nacional, a necessidade de promover cidades e assentamentos humanos que sejam acessíveis, inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Nessa direção, o inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade – norma fundamental do direito urbanístico promulgada em 2001 – positivou, em caráter exemplificativo, o direito à cidade sustentável e abrange, entre suas premissas essenciais, o direito à terra urbana e à moradia. A efetivação desses direitos qualifica-se como um imperativo normativo cuja materialização requer uma governança democrática robusta, sustentada por políticas urbanas eficazes e pelo envolvimento estratégico do setor privado nos níveis federal, estadual e municipal. À luz desse contexto, a presente pesquisa propõe uma análise comparativa entre as diretrizes do Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG – instrumento normativo de ordenamento territorial local – e as determinações contidas no Estatuto da Cidade. Busca-se aferir o grau de aderência do plano municipal na positivação dos direitos à moradia e à terra urbana e examina sua inserção, eventual omissão e grau de incidência no texto normativo. Tal averiguação revela-se essencial para fornecer subsídios à implementação de políticas urbanísticas que viabilizem a construção de cidades sustentáveis.

A materialização desses direitos no Plano Diretor, de maneira articulada, coesa e sistematicamente estruturada, configura um elemento fundamental para a consecução de um planejamento urbano equânime e democrático. A ausência ou a formulação lacunar desses dispositivos normativos pode comprometer a concepção e a operacionalização de políticas públicas e iniciativas privadas voltadas ao desenvolvimento urbano o que gera obstáculos a concretização do direito à cidade sustentável. Além disso, a gestão democrática exige a ampla difusão do conhecimento jurídico-urbanístico, uma vez que o pleno exercício da cidadania pressupõe o acesso e a compreensão das normas reguladoras do espaço urbano. A "alfabetização urbanística" principia-se no texto legal: apenas a exposição clara e sistematizada desses direitos no Plano Diretor assegurará a efetivação dos princípios estruturantes do Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Direitos à terra urbana. Direito à Moradia. Estatuto da Cidade. Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG.

ABSTRACT

In the context of persistent land inequality and insufficient housing provision that characterize the Brazilian socio-spatial structure, there is a pressing need within national urbanism to promote cities and human settlements that are accessible, inclusive, safe, resilient, and sustainable. In this direction, item I of Article 2 of the City Statute – a fundamental norm of urban law enacted in 2001 – has established, in an exemplary manner, the right to sustainable city and encompasses, among its essential premises, the right to urban land and housing. The realization of these rights qualifies as a normative imperative whose materialization requires robust democratic governance, supported by effective urban policies and the strategic involvement of the private sector at federal, state, and municipal levels.

In light of this context, the present research proposes a comparative analysis between the guidelines of the 2006 Master Plan of Uberlândia/MG – a normative instrument for local territorial ordering – and the determinations contained in the City Statute. The aim is to assess the degree of adherence of the municipal plan to the establishment of rights to housing and urban land and to examine its inclusion, potential omissions, and degree of incidence in the normative text. This investigation proves essential to provide support for the implementation of urban policies that enable the construction of sustainable cities.

The materialization of these rights in the Master Plan, in a coordinated, cohesive, and systematically structured manner, constitutes a fundamental element for achieving equitable and democratic urban planning. The absence or fragmented formulation of these normative provisions can compromise the conception and operationalization of public policies and private initiatives aimed at urban development, generating obstacles to the realization of the right to a sustainable city. Furthermore, democratic management requires the widespread dissemination of legal-urban knowledge, as the full exercise of citizenship presupposes access to and understanding of the norms regulating urban space. 'Urban literacy' begins with the legal text: only the clear and systematic exposition of these rights in the Master Plan will ensure the realization of the structuring principles of the City Statute.

Keywords: Urban Law. Rights to Urban Land. Right to Housing. City Statute. 2006 Master Plan of Uberlândia/MG.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização de Uberlândia/MG	53
Figura 2: Supermercado Alô Brasil	54
Figura 3: Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Conceito de cidade – Raquel Rolnik	39
Tabela 2: Concepções de cidade – José Afonso da Silva	39
Tabela 3: Aspectos de Urbanização: Brasil Colonial.....	49
Tabela 4: Aspectos da urbanização – Brasil Imperial.....	50
Tabela 5: Fases da industrialização no Brasil	51
Tabela 6: Direito à terra urbana – Leis e princípios ao longo da história	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANA:** Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
- APA:** Áreas de Proteção Ambiental
- APLs:** Arranjos Produtivos Locais
- BNH:** Banco Nacional de Habitação
- CDC:** Código de Defesa do Consumidor
- CF/88:** Constituição Federal de 1988
- CLT:** Consolidação das Leis do Trabalho
- CONAMA:** Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CRAS:** Centros de Referência da Assistência Social
- DER:** Departamento de Estradas de Rodagem
- DNIT:** Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
- DNOS:** Departamento Nacional de Obras de Saneamento
- DUDH:** Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EIV:** Estudo de Impacto de Vizinhança
- FAUeD/UFU:** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal de Uberlândia.
- FGTS:** Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FIPE:** Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
- HC-UFU:** Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia
- IPTU:** Imposto Predial e Territorial Urbano
- MMA:** Ministério do Meio Ambiente
- MZN:** Macrozona Rural Nordeste
- MZP:** Macrozonas como Proteção das Áreas dos Mananciais
- MZS:** Macrozona Rural Sudoeste
- MZT:** Macrozona de transição
- MZTL:** Macrozonas Turismo e Lazer
- MZU:** Macrozona Urbana
- ODS:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OIT:** Organização Internacional do Trabalho
- ONU:** Organização das Nações Unidas
- PIB:** Produto Interno Bruto
- PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO:** Plano Nacional do Saneamento Ambiental
- PMCMV:** Programa Minha Casa, Minha Vida

PNRS: Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPGAU: Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo.

PPI: Programa de Parcerias de Investimentos

PPPs: Parcerias Público-Privadas

SII: Sistema de Informações Integrado

SIT: Sistema Integrado de Transporte

SNHIS: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUAS: Sistema Único de Assistência Social

SUS: Sistema Único de Saúde

TPC: Transferência de potencial construtivo

UAI: Unidade de Atendimento Integrado

UFU: Universidade Federal de Uberlândia

ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
1.1 Apresentação.....	17
1.2 Introdução	18
1.3 Objetivos.....	26
1.4 Metodologia	26
1.5 Estrutura da dissertação	28
1.6 Referencial teórico	29
2 O QUE É A CIDADE	38
2.1 O conceito de cidades sustentáveis	42
2.1.1 A atividade urbanística e seu regime jurídico.....	44
2.1.2 O conceito do direito urbanístico e seus aspectos normativos	47
2.2 A evolução do direito urbanístico no brasil.....	48
2.2.1 O período Colonial.....	48
2.2.2 O período imperial	49
2.2.3 A industrialização	50
2.2.4 Substratos de Direito Urbanístico brasileiro até 1988	51
2.3 O município de Uberlândia	52
2.3.1 Desenvolvimento histórico.....	52
2.3.2 Processo de urbanização überlandense.....	55
3 OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS PARA UBERLÂNDIA/MG	56
3.1 A Constituição Federal de 1988 e sua importância ao direito urbanístico ..	57
3.2 O Estatuto da Cidade: considerações e impactos	61
3.2.1 O estatuto e seu processo evolutivo de aplicação	61
3.2.2 As diretrizes gerais do estatuto da cidade	64
3.2.2.1 Diretrizes Governamentais	66
3.2.2.2 Diretrizes sociais	68
3.2.2.3 Diretrizes econômico-financeiras	69
3.2.2.4 Diretrizes relativas ao solo urbano	71
3.2.2.5 As diretrizes jurídicas	72
3.2.2.6 Planejamento, Organização e Gestão da Política Urbana pelo Poder Público	74
4 PLANO DIRETOR: A BASE JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO URBANO MUNICIPAL	76

4.1	Plano Diretor: Conceito e Natureza Jurídica.....	77
4.1	Conteúdo do Plano Diretor	78
4.2	Plano Diretor e Planejamento Municipal.....	79
4.3	O processo legislativo do Plano Diretor	80
4.4	O Plano Diretor e a participação popular	82
4.5	O Plano Diretor de 1994 e suas principais diretrizes	84
4.6	O Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG	86
4.6.1	Fundamentos gerais	88
4.6.1.1	Compromisso com o solo.....	88
4.6.1.2	Compromisso com o meio ambiente	91
4.6.1.3	Compromisso com mobilidade	93
4.8	A democratização da gestão municipal e sua importância para efetivação do direito à terra urbana e a moradia.....	95
5	ANÁLISE DOS DIREITOS À MORADIA E À TERRA URBANA CONTIDOS NO PLANO DIRETOR DE 2006 DE UBERLÂNDIA/MG À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE	98
5.1	O direito a cidades sustentáveis e seus elementos	104
5.2	O direito à terra urbana.....	113
5.2.1	O direito à terra urbana.....	113
5.2.1.1	Direito a Terra Urbana e Direito a Moradia	113
5.2.1.2	Conceito e desenvolvimento histórico do direito à terra urbana no Brasil	114
5.2.1.3	Princípios e leis sobre a terra urbana no direito brasileiro	117
5.2.1.4	A importância da aplicação da legislação supracitada para a evolução do direito à terra no brasil e os entraves encontrados para sua aplicação	119
5.2.1.5	A disputas na construção do direito a cidade	121
5.2.2	As potencialidades do direito à terra urbana no Plano Diretor de Uberlândia/MG à luz do Estatuto aa Cidade.....	124
5.2.2.1	Direito à terra urbana: potencialidades do Plano Diretor de Uberlândia/2006	125
5.2.3	As fragilidades do direito à terra urbana no Plano Diretor de Uberlândia/MG à luz do Estatuto da Cidade	144
5.2.3.1	Direto à terra urbana: fragilidades do Plano Diretor de Uberlândia/2006	148
5.2.4	Proposta de modificações no texto do Plano Diretor – Direito a Terra Urbana	177
5.3	O Direito à Moradia.....	194
5.3.1	O direito à moradia	195
5.3.1.1	Conceito e aspectos introdutórios.....	197
5.3.1.2	A política habitacional no Brasil.....	198
5.3.1.3	O conteúdo do direito à moradia.....	199

5.3.1.4	A Moradia no direito constitucional, internacional e global.....	201
5.3.1.5	Legislações e o Direito à Moradia no Brasil: sua importância e desafios de aplicação	204
5.3.2	As Potencialidades do Direito à Moradia no Plano Diretor de Uberlândia/MG à luz do inciso I do artigo 2 do Estatuto da Cidade.....	208
5.3.2.1	Direto à moradia: potencialidades do Plano Diretor de Uberlândia.....	208
5.3.3	Direito à moradia: Fragilidades do Plano Diretor de Uberlândia	224
5.3.4	Proposta de modificações no texto do Plano Diretor – Direito a Moradia.....	240
6	CONCLUSÃO	248
	REFERÊNCIAS	260

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Apresentação

A pesquisa “ANÁLISE CRÍTICA DO PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA 2006: Potencialidades e Fragilidades na garantia dos direitos à terra urbana e à moradia digna” está inserida na Linha de Pesquisa 2 – Produção do espaço: processos urbanos, projeto e tecnologia do Programa de Pós-Graduação (PPGAU) em Arquitetura e Urbanismo, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e Design (FAUeD), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

De acordo com a Norma Regulamentar 05/2021 do PPGAU, o presente memorial estrutura-se nas seguintes partes:

- I – Agradecimentos; Resumo; Abstract; Lista de figuras; Lista de tabelas; Lista de abreviaturas e siglas; e Sumário.
- Capítulo 1: Considerações iniciais; Apresentação; Introdução; Objetivos; Metodologia e Estrutura da Dissertação.
- Capítulo 2: O que é a Cidade.
- Capítulo 3: Os Fundamentos jurídicos do direito a cidades sustentáveis para Uberlândia/MG.
- Capítulo 4 O direito a cidades sustentáveis no Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG.
- Capítulo 5: Análise dos direitos à moradia e à terra urbana contidos no Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG à luz do inciso, artigo 2º do Estatuto da Cidade.
- Conclusões.
- Referências.

1.2 Introdução

O acesso à cidade é uma exigência fundamental para o exercício da dignidade humana. A sensação de pertencimento a um espaço específico promove a harmonia social e possibilita a coexistência pacífica entre os indivíduos. É nesse contexto de sociabilização que a cidade se torna o cenário do qual o ser humano se apropria, bem como no qual interage e evolui.

O conceito de Direito à Cidade é definido como o direito equitativo de todos os habitantes às cidades, fundamentado nos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Esse direito coletivo se estende especialmente aos grupos vulneráveis e desfavorecidos e confere-lhes legitimidade para agir e se organizar com base em seus próprios usos e costumes. Assim, o objetivo é alcançar o pleno exercício da autodeterminação e garantir um padrão de vida adequado para todos (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006). Para isso, o homem deve entender o espaço onde vive, bem como deve conhecer as garantias do Direito à cidades sustentáveis e participar ativamente na promoção desse. A partir disso, o debate urbano deve ser abrangente e abarcar todas as esferas e perspectivas possíveis, de modo a incluir as particularidades regionais e as experiências de planejamento urbano mais avançado.

Nesse prisma, o conceito de cidade não apenas se limita ao acesso físico aos espaços urbanos, mas também incorpora a participação democrática na formulação de políticas públicas, no respeito aos direitos culturais e sociais, bem como no compromisso com a sustentabilidade ambiental e justiça social, fundamentais para cidades mais inclusivas e equitativas. Logo, acessibilidade integral aos direitos à cidades sustentáveis é um imperativo estatal. Contudo, no contexto urbano, diversas forças obstaculizam tanto a disseminação do conhecimento do que é a cidade, quanto o usufruto de seus benefícios.

Na cidade atual, complexa e moderna, embora os habitantes a frequentem diariamente, há pouco entendimento sobre as forças que a regem e a controlam. Nesse contexto, ela não se limita ao cenário da vida cotidiana e aos conflitos sociais; agora representa também uma mercadoria na qual certos interesses financeiros lucram significativamente, especialmente o mercado imobiliário de alta especulação. Assim, a segregação espacial e a manutenção da ignorância popular sobre seus direitos são fundamentais para esse mercado e impactam diretamente os preços do

solo e a renda imobiliária (Maricato, 2016). Portanto, analisar a legislação municipal sobre os direitos a cidades sustentáveis e compará-la com o Estatuto da Cidade que é uma norma fundamental do direito urbanístico é essencial para uma avaliação crítica e científica das dinâmicas urbanas contemporâneas. Para isso, é necessário fazer-se um panorama histórico de como o contexto do Direito urbanístico chegou ao estágio atual.

No prisma nacional, na Era Colonial, o traçado urbano era responsabilidade das autoridades locais, que identificavam e regulamentavam as necessidades da população com foco em aspectos básicos como o traçado das ruas e o alinhamento das construções. As cidades eram estruturalmente simples nesse período e, quanto à distribuição de terras, predominava o sistema de sesmarias, por meio do qual os beneficiários nomeados pelo rei recebiam terras com a obrigação de torná-las produtivas (Silva, 2010; Gassen, 1994; Schutz, 2017).

No Período Imperial brasileiro, com a dificuldade dos colonos em adquirir as terras, dos colonizadores em controlar a distribuição e a produção do grande território brasileiro iniciou-se, no país, um regime de invasão de terras – denominado regime de posses – que se dava mediante apossamento espontâneo dos terrenos. Esse regime de posse também não obteve êxito devido à informalidade que o inviabilizou e o tornou caótico. Assim, os dois sistemas — o de sesmarias e o de posses — foram progressivamente superados pela resistência da elite agrária e pela concentração fundiária nos grandes latifúndios.

Em 1850, A Lei Eusébio de Queiroz supriu o tráfico de escravos, e Portugal, que visava compensar a perda fiscal instituiu a Lei de Terras para vender terras públicas. Sob o pretexto de regularizar posses, a lei objetivava, na verdade, consolidar a propriedade fundiária nas mãos da elite agrária, elevar o preço da terra e perpetuar a subordinação de negros, de pobres e de trabalhadores ao trabalho rural, essencial aos latifúndios. Em consequência disso, esses grupos, além dos migrantes e imigrantes foram excluídos do acesso formal à terra e foram forçados a se estabelecer em áreas periféricas e insalubres, o que resultou na favelização (Schutz, 2017; Senado Federal, 2020).

Em meados de 1930, a desigualdade se acentuou. Com o início do processo de industrialização brasileira, o intenso êxodo rural gerou a concentração de pessoas

nas zonas urbanas e o crescimento descontrolado de ocupações irregulares intensificou a segregação social. Frente à necessidade de acomodar os cidadãos que chegavam às cidades, o Poder Público tentou se fazer mais ativo em relação a ocupação do ambiente urbano e buscou alternativas para minimizar os efeitos nocivos do processo de industrialização com os incipientes projetos habitacionais (Silva, 2010; Maia, 2014).

A cidade, transformada em mercadoria, reflete a transmutação de seu valor de uso para valor de troca, conforme analisado por Henri Lefebvre (1969) em “O Direito à Cidade” (Alfonsin, 2017). Lefebvre (1969) identificou antagonismos no processo de urbanização, como industrialização *versus* urbanização, crescimento *versus* desenvolvimento e produção econômica *versus* vida social. Esses conflitos, consoante Lefebvre, demandam a criação de uma ciência da cidade capaz de compreender as complexas inter-relações urbanas e atender às necessidades sociais para construir uma sociedade urbana autêntica (Lefebvre, 1969; Alfonsín, 2017).

Vê-se, já na década de 1970, a necessidade de devolver a cidade ao seu usuário, retirá-la da prateleira do mercado imobiliário da especulação, do mercantilismo e da briga pelo poder, além de permitir-lhe exprimir o sentido para o qual ela foi criada seja usufruído: ser o palco onde a “vida” acontece! Essa ainda é uma busca atual. No Brasil, na redemocratização, os ideais parisienses de luta pelo direito à cidade refletiram no ordenamento jurídico, na criação da Constituição Federal de 1988, que foi um marco para as ciências em um modo geral. Posteriormente os conceitos concernentes a cidades sustentáveis evoluíram e foram expressos no Estatuto da Cidade promulgado em 2001.

Em aspectos desenvolvimentistas, a cidade mineira objeto deste estudo também passou pelas fases supracitadas, principalmente as mazelas experimentadas com o processo de industrialização. Uberlândia/MG, fundada em 1818 e elevada a município em 1888, passou por um desenvolvimento significativo com a construção da Estação Ferroviária da Companhia Mogi Ana em 1895, a qual integrou a região e dinamizou o comércio local. O primeiro plano urbanístico de 1907 previu avenidas arborizadas e delimitou o centro. Contudo, o crescimento acelerado subsequente resultou em expansão desordenada, através de loteamentos sem infraestrutura, e em segregação socioespacial, agravadas por crises habitacionais e pela especulação

imobiliária. O “Plano de Urbanização de Uberlândia” de 1954 buscou modernização, mas teve execução limitada e foi sucedido por marcos como a nova estação ferroviária (1971) e o Centro Administrativo Virgílio Ganassi (1993). O desenvolvimento econômico na década de 1950 consolidou Uberlândia como polo industrial. Planos Diretores de 1994 e de 2006 e o Estatuto da Cidade tentaram mitigar desigualdades urbanas além promover a modernização (Constituição de 1988; Lei Orgânica de Uberlândia; Estatuto da Cidade; Plano Diretor de 2006).

Observa-se nesse caminho histórico a importância da Constituição Federal de 1988 para o planejamento urbano no Brasil e em Uberlândia. As normas foram reorientadas para promover um planejamento urbano mais democrático e inclusivo. Quis-se estar mais perto do cidadão, planejar de perto. A nova constituição dividiu as competências legislativas em matéria urbanística entre os entes federativos, bem como estabeleceu que cabe à União a elaboração e a execução de planos urbanísticos nacionais e regionais; aos estados, a legislação suplementar; e aos municípios, o planejamento urbanístico local, a ordenação do território e o controle do uso, da ocupação e do parcelamento do solo (Brasil, 1988). Além disso, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, previsto pela Constituição, consolidou as garantias do direito a cidades sustentáveis e estabeleceu diretrizes gerais de política urbana. A implantação dessa legislação foi fundamental para a ordenação dos espaços urbanos, para a proteção ambiental e para a solução de questões sociais críticas como moradia e saneamento básico, além de servir como base orientadora para as demais normas infraconstitucionais de direito urbanístico (Silva, 2010).

A despeito da extensa proteção legislativa ao direito às cidades sustentáveis, a democratização do acesso à terra encontra-se severamente restringida pelos resquícios patrimonialistas de sua distribuição, já que prevalecem a política do favor, o coronelismo e a concentração fundiária, apesar de o processo de urbanização ter iniciado no século XX (Maricato, 2003). À luz da atual condição socioeconômica brasileira, a análise da distribuição espacial urbana deve incorporar questões como desemprego, segregação social, precariedade habitacional, carência de infraestrutura essencial e centralização limitadora de acesso a trabalho e a serviços. Tais fatores constituem obstáculos à cidadania e devem ser superados para a concretização do direito a cidades sustentáveis.

Para transpor os obstáculos ao acesso a esses direitos, é imperativo efetivar as palavras de Ermínia Maricato (2016) e promover a alfabetização urbanística do cidadão o capacita a compreender os elementos fundamentais que lhe são de direito, como compor o planejamento urbano da cidade onde reside. Assim, cada serviço e equipamento público ou privado — referentes ao direito à terra urbana e à moradia — deve ser apropriado pela população e assegura uma verdadeira dinamicidade social. O ponto de partida para publicizar esses direitos não pode ser outro senão o texto legal. Contudo, devido ao recorte temático necessário para tornar a pesquisa possível, considerado o tempo e o resultado pretendido, a análise do presente trabalho não almeja abranger todos os instrumentos de urbanização existentes no Plano Diretor de Uberlândia, mas sim elencar os conceitos básicos referentes aos direitos afirmados no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade¹.

A partir disso, em um primeiro momento, os direitos que devem ser publicizados aos cidadãos irrestritamente são: o direito à terra urbana e à moradia. Esses direitos são o ponto de partida para entender vários outros instrumentos mais complexos que cada um terá necessidade de acordo com o caso concreto que vivencia.

Toda essa preocupação com a disseminação do conhecimento dá-se ao fato de que a democratização do acesso à terra permanece drasticamente cerceada pelos resquícios patrimonialistas de sua distribuição, onde ainda predominam a política do favor, o coronelismo e a concentração fundiária, mesmo diante do processo de urbanização iniciado no século XX (Maricato, 2003). Transpor esses obstáculos demanda uma luta informada e consciente, pois não se efetiva com um combate paritário desprovido de linearidade de conhecimento. Nesse sentido, considerado que o direito urbanístico municipal deve ser dinâmico por natureza, como pontua Asher (2010), relegar a definição de conceitos fundamentais à fragmentação normativa excessiva – ainda que nas normas correlatas basilares –, quando esses poderiam estar claramente delineados no texto do Plano Diretor, é condenar o cidadão ao desconhecimento, em razão da dispersão legislativa e da dificuldade de acesso aos

¹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

direitos – ora, se o cidadão não lê nem o Plano, vai ler o conceito em outra lei? Assim é mais fácil trazer conceitos básicos na Lei principal. Diante disso, para avaliar se há consistência, bem como a qualidade nas informações disponibilizadas ao cidadão, faz-se necessária uma análise mais detalhada de dois instrumentos normativos: o Estatuto da Cidade de 2001 e o Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG.

O Estatuto da Cidade, cujo processo legislativo iniciou-se em 1970 e culminou na sua promulgação em 2001, representa um marco fundamental no ordenamento jurídico e urbanístico brasileiro, que gerou um impacto profundo no contexto urbano nacional (Goldfinger, 2022). Esse diploma legal desloca o foco da propriedade individual para a proteção de direitos coletivos, além de estabelecer diretrizes essenciais que promovem um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo. Destacam-se princípios como a Função Social da Propriedade, o Planejamento Democrático, o Direito a Cidades sustentáveis, a Regularização Fundiária, os Instrumentos Urbanísticos e a Função Ambiental da Cidade, o que demonstra um compromisso com a justiça social, a melhoria da qualidade de vida e a preservação ambiental nas áreas urbanas (Brasil, 2001).

O Plano Diretor, em sua essência, revela uma profunda conexão com a realidade local, o que lhe confere maior aplicabilidade e efetividade normativa no contexto municipal (Asher, 2010). Trata-se de um instrumento primordial do direito urbanístico brasileiro, delineado pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, e pautado por princípios constitucionais que visam assegurar um desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável. Assim, nesta dissertação, abordase não apenas os aspectos gerais concernentes à elaboração e à implementação de um Plano Diretor, mas também o conteúdo específico do Plano Diretor de 2006 do município de Uberlândia/MG para evidenciar sua relevância na promoção de um ordenamento territorial justo e funcional.

A partir disso, para uma compreensão crítica dos resultados da pesquisa, é essencial considerar a fase do planejamento urbano em que os direitos analisados serão considerados. O planejamento urbano municipal segue diversas etapas: a) diagnóstico, que envolve a coleta e análise de dados físicos, socioeconômicos, ambientais e institucionais; b) prognóstico, o qual abrange a elaboração de cenários futuros com base em tendências observadas; c) definição de objetivos e metas

específicas; d) formulação de propostas concretas e incluir planos de uso do solo e projetos de infraestrutura; e) implementação, com a mobilização de recursos financeiros, humanos e materiais; e f) monitoramento e avaliação contínua dos resultados em relação aos objetivos estabelecidos. O resultado da abordagem crítica da pesquisa será modulado conforme a fase analisada.

Haja vista, o objetivo central da investigação ser correlacionar a legislação geral com a municipal e refina conceitos urbanísticos essenciais à análise do direito às cidades sustentáveis, conforme o artigo 2º, inciso I², do Estatuto da Cidade a análise concentrar-se-á nas fases de diagnóstico, prognóstico e formulação de objetivos e metas do planejamento urbano, nos quais fato, valor e norma se entrelaçam e exigir proposições jurídicas pensadas e normatizadas. Assim, as etapas de implementação, monitoramento e avaliação não são o foco principal, mas poderão ser abordadas para criticar a realidade do exercício do direito a cidades sustentáveis no Município de Uberlândia/MG, sempre que o contexto fático assim exigir.

Por fim, ao aprofundar as reflexões sobre o histórico do Direito Urbanístico no Brasil, sobre os fundamentos jurídicos do direito a cidades sustentáveis aplicáveis a Uberlândia/MG e sobre a centralidade do Plano Diretor como fundamento jurídico do desenvolvimento urbano, constata-se que esses elementos, embora relevantes, não esgotam a complexidade da temática. Compreender os desafios e as potencialidades que cercam o direito às cidades sustentáveis demanda uma abordagem mais minuciosa dos direitos específicos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Assim, esses direitos, delineados no Estatuto da Cidade, serão cuidadosamente examinados em sua evolução histórica, conteúdo jurídico e legislação correlata, para que se estabeleça uma base sólida que sustente a análise crítica da presente pesquisa. Cada um desses direitos será trabalhado detalhadamente por ser fundamental na construção de cidades que sejam verdadeiramente inclusivas, justas e sustentáveis, pois reflete diretamente a qualidade

2 Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

de vida urbana e a equidade social. Transposta essa fase de aprofundamento, indaga-se: o tratamento dado pelo Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG ao direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer que integram o direito às cidades sustentáveis tem disseminado potencialidades ou perpetuado fragilidades?

1.3 Objetivos

Objetivo geral

Analisar os direitos à terra urbana e à moradia expressos no Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG à luz do Estatuto da Cidade.

Objetivos específicos

- Analisar a forma que os direitos à terra urbana, à moradia estabelecidos no Estatuto da Cidade foram dispostos no Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG.
- Detectar as potencialidades apresentadas no tratamento do direito à terra urbana e à moradia pelo Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG.
- Identificar as fragilidades apresentadas na abordagem desses direitos pelo Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG.
- Como a devida vénia, propor reflexões, apontamentos e inclusões ao novo Plano Diretor de Uberlândia, o qual se encontra em fase de deliberação.

1.4 Metodologia

A metodologia científica, fundamental nas ciências, envolve a análise sistemática dos métodos aplicados, seus componentes, legitimidade e relação com teorias científicas (Gerhardt; Souza, 2009). Com base nesse princípio, a presente pesquisa adotou um procedimento metodológico rigoroso, que se iniciou com a definição clara de um problema relevante e viável dentro do prazo estipulado.

A pesquisa levou em consideração a importância e os estudos já existentes sobre o tema, bem como a conformidade com a linha de pesquisa e os objetivos do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. No campo da Arquitetura e Urbanismo, constatou-se que o conhecimento jurídico relacionado ao planejamento urbano é inseparável. Da mesma forma, estudiosos e profissionais do Direito Urbanístico devem integrar os saberes técnicos próprios da Arquitetura. Verificou-se, assim, a necessidade de uma relação cílica e interdisciplinar que promova o

intercâmbio de conhecimentos entre essas áreas e visa atender de forma integral as demandas da sociedade. Não se desassocia Arquitetura de Direito, é uma relação cíclica de interdependência de conhecimentos e interrelações. Dessa forma, ambas ciências têm o objetivo de – no complexo contexto atual de desigualdade, especulação e segregação socioespacial – planejar e harmonizar cidades sustentáveis.

Com esse entendimento, a pesquisa questiona: quais as potencialidades e fragilidades do Plano Diretor de 2006, vigente em Uberlândia/MG, à luz dos direitos a terra urbana e a moradia estabelecidos no Estatuto da Cidade? Definido o problema, seguiu-se um critério rigoroso para a análise das informações, bem como para o delineamento dos objetivos geral e específicos.

A esse respeito, Gil (2002) classifica as pesquisas como descritivas, explicativas e exploratórias. As descritivas caracterizam fenômenos e estabelecem relações entre variáveis; as explicativas identificam os fatores que determinam fenômenos, aprofundam a compreensão da realidade; e as exploratórias visam à compreensão de problemas para torná-los mais explícitos ou para formular hipóteses. Para esta pesquisa, utilizou-se o método exploratório, com o objetivo de aprofundar o estudo das garantias do direito a cidades sustentáveis e sua relação com a legislação urbanística mencionada.

A pesquisa qualitativa foi escolhida por possibilitar a interpretação de dados subjetivos não quantificáveis e engloba a análise de legislações, normas, fontes bibliográficas e documentos jurídicos sob uma perspectiva variável. O estudo utilizou fontes sobre o Direito Urbanístico brasileiro, como a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Uberlândia/MG de 2006, a Agenda 2030, a Nova Agenda Urbana e outras legislações pertinentes, presentes em códigos, livros, periódicos, repositórios acadêmicos, revistas, artigos científicos e documentos audiovisuais, de modo que a caracterizou como uma pesquisa bibliográfica e documental.

Com a literatura geral definida, normas, artigos e documentos jurídicos essenciais foram selecionados para o recorte específico do estudo. Por meio de uma análise comparativa da aplicação do direito a cidades sustentáveis no Plano Diretor de Uberlândia/MG, à luz do Estatuto da Cidade, foi possível identificar as potencialidades e fragilidades da norma municipal conforme se verá nas conclusões apresentadas.

1.5 Estrutura da dissertação

Inicialmente traz-se no primeiro capítulo tópicos que cumprem os requisitos de padronização do trabalho, quais sejam: considerações iniciais; apresentação; e introdução com justificativa, objetivos, metodologia e estrutura da dissertação.

O segundo capítulo, “O que é a cidade”, inicia com a abordagem do conceito de cidades sob múltiplas óticas, traz-se o conceito de cidades sustentáveis; da atividade urbanística e seu regime jurídico; o conceito de direito urbanístico e seus aspectos normativos; a evolução do direito urbanístico no Brasil; o Período Colonial; o Período Imperial; a industrialização; substratos de direito urbanístico brasileiro até 1998 e os aspectos da cidade de Uberlândia: história, desenvolvimento e urbanização.

No terceiro capítulo, “Os fundamentos jurídicos do direito a cidades sustentáveis para Uberlândia/MG”, aborda-se a importância da Constituição Federal de 1998, do Estatuto da cidade, suas diretrizes gerais e seu planejamento, organização e gestão da política urbana pelo poder público. Por fim, detalhadamente, elenca-se os direitos a cidades sustentáveis explicitados no Estatuto da Cidade.

No quarto capítulo, examina-se o Plano Diretor como a base jurídica do desenvolvimento urbano, seus aspectos gerais e detalhamentos jurídicos pertinentes; o Plano Diretor de 1994 e suas principais diretrizes; o Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG seus aspectos gerais, compromissos e especificidades; e a democratização da gestão municipal.

Consideradas essas premissas basilares, avança-se ao quinto capítulo, no qual se procede a análise dos direitos à moradia e à terra urbana contidos no Plano Diretor de 2006³ de Uberlândia/MG à luz do Estatuto da Cidade para mensurar se em seu texto potencialidades foram disseminadas ou fragilidades foram reforçadas. Nas conclusões, com os resultados da pesquisa, propõem-se reflexões, apontamentos e sugestões à revisão do Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG que se encontra em trâmite.

³ Que tenha sido elencado pelo inciso I, artigo 2º do Estatuto da Cidade.

1.6 Referencial teórico

Devido ao grande número de obras utilizadas, nesse subtítulo cita-se apenas as contribuições de maior relevância para a pesquisa. A dissertação teve como principais fundamentações teóricas:

a) A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, citada no início da introdução, foi debatida no Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006, que propôs um modelo urbano mais justo, sustentável e democrático. Fundamentada na função social da propriedade e da cidade, defendeu a gestão participativa do território, o direito à moradia digna, o acesso a serviços públicos e à mobilidade urbana, a proteção dos grupos vulneráveis e a sustentabilidade ambiental. Embora não tenha força de lei, influenciou políticas urbanas globais, a Nova Agenda Urbana da ONU (2016) e a aplicação do Estatuto da Cidade no Brasil, além de orientar planos diretores e políticas habitacionais.

b) os ensinamentos da autora Ermínia Maricato são elementares para a presente pesquisa. Seus postulados são fundamentais para a compreensão do Direito Urbanístico e revelam como a legislação urbanística brasileira, apesar de seu caráter progressista, tem sua eficácia limitada pela influência do capital imobiliário, pela ausência de coordenação institucional e pela falta de participação popular no planejamento das cidades. Já na introdução, cita-se o vídeo, que possui milhares de visualizações e está disponível no YouTube, denominado *Alfabetização Urbana*, no qual ela defende a necessidade de educar a população sobre os mecanismos de produção e gestão das cidades e critica a exclusão da sociedade das decisões urbanas. O objetivo desta dissertação é comparar o texto do Plano Diretor de Uberlândia à ordem emitida pelo Estatuto da Cidade para analisar se a mensagem do direito à terra urbana e à moradia está disseminada na órbita municipal. Outras contribuições serão citadas ao longo do trabalho, como o artigo *Metrópole, Legislação e Desigualdade*, que analisa como a legislação urbanística pode tanto ser um instrumento de justiça social quanto perpetuar desigualdades. Esse artigo demonstra a contradição entre o Estatuto da Cidade e a realidade urbana, na qual normas favorecem elites econômicas e aprofundam a segregação espacial.

O artigo *Em Uberlândia-MG, o Estatuto da Cidade é Letra Morta* demonstra empiricamente a desconexão entre a legislação e a realidade municipal, na qual a informalidade habitacional e a especulação imobiliária minam a função social da

propriedade. Nele, a autora critica a omissão do poder público na aplicação dos instrumentos jurídicos urbanos. Já o livro *O Impasse da Política Urbana no Brasil*, utilizado em partes, aponta três grandes entraves à efetividade das políticas urbanas: a influência do mercado imobiliário, a fragmentação institucional e a baixa participação popular. Na obra, a autora propõe um reposicionamento do Estado para garantir um planejamento territorial mais equitativo e inclusivo. As reflexões de Maricato demonstram que, sem um compromisso real com a justiça socioespacial e a governança democrática, a política urbana brasileira continuará refém de interesses privados, o que impede a concretização do direito à cidade.

c) O artigo publicado no site do **Senado Federal** (2020) *Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios* é utilizado para dar substrato a discussão do surgimento da lei de terras no Brasil, devido ao compilado crítico, objetivo e imparcial que oferece.

d) O segundo capítulo inicia-se com a citação de Raquel Rolnik, que, em sua obra *O que é a cidade* (1995), apresenta uma visão multifacetada da cidade. Ela a divide em cinco principais concepções: cidade como ímã, caracterizada por sua capacidade de atrair fluxos populacionais e econômicos; cidade como escrita, entendida como uma construção social e histórica, cujas formas expressam relações de poder e cultura; cidade em dimensão política, na qual o espaço urbano é resultado de disputas e decisões políticas; cidade como mercado, estruturada a partir da lógica da mercantilização do solo urbano e da especulação imobiliária; e cidade como capital, na qual a urbanização se submete às dinâmicas do capital financeiro e à reprodução do espaço como mercadoria. Essas categorias evidenciam a cidade como um espaço de disputa e desigualdade, cuja regulação pelo Direito Urbanístico deve garantir o equilíbrio entre desenvolvimento urbano e justiça social, para assegurar função social da propriedade e o direito à cidade.

Outra obra utilizada da autora é *A Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças*, fundamental para a análise do direito à terra urbana e à moradia no Plano Diretor, pois evidencia a mercantilização do espaço urbano e a financeirização da habitação como fatores de exclusão socioespacial. Ao demonstrar como o planejamento urbano pode perpetuar a especulação imobiliária em detrimento da função social da propriedade, a obra permite uma avaliação crítica do Plano Diretor, por meio do questionamento se ele assegura uma cidade inclusiva

ou se reforça desigualdades. Assim, seu referencial teórico auxilia na verificação da efetividade das normas urbanísticas à luz do Estatuto da Cidade, já que expõe os impactos da lógica financeira sobre o direito à moradia. Dessa forma, é indubitável sua importância para a construção da temática aqui discutida.

e) **José Afonso da Silva**, no livro *Curso de Direito Urbanístico Brasileiro*, traz um referencial essencial para acadêmicos e operadores do Direito, é uma base fundamental para qualquer discussão sobre Direito Urbanístico, direito à cidade e planejamento urbano no Brasil. Com uma abordagem sistemática, o autor explora os fundamentos constitucionais da política urbana, a aplicação do Estatuto da Cidade e os instrumentos normativos da ordenação territorial, além de correlacioná-los com as normas vigentes, políticas públicas e deficiências de aplicabilidade. Trata-se de um verdadeiro manual jurídico, indispensável para a compreensão e a aplicação dos mecanismos jurídico-urbanísticos voltados à promoção do desenvolvimento sustentável e da justiça socioespacial. No segundo capítulo, assim como em toda a dissertação, a obra é utilizada para definir o que é a cidade e conceituar uma gama de fenômenos do Direito Urbanístico e seus impactos no planejamento urbano brasileiro.

f) A tese de doutorado de Antônio Fernando Carvalho de Andrade, intitulada *Cidades Sustentáveis e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU: A Experiência de São Cristóvão/SE* (2022), é empregada no subtítulo 2.1 como fundamento teórico para a exposição do conceito de cidades sustentáveis e articula de maneira fluida e objetiva. O autor realiza uma abordagem aprofundada sobre a evolução desse conceito no cenário normativo e político internacional, por meio do destaque da influência de marcos referenciais como a *Conferência de Estocolmo* (1972), o *Relatório de Brundtland* (1987) e as diretrizes do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Essas convenções e documentos internacionais foram determinantes na consolidação do paradigma das cidades sustentáveis, por orientarem a formulação de políticas públicas urbanas que buscam harmonizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação ambiental, o que culminou nos princípios da sustentabilidade preconizados pela Agenda 2030, por meio dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e dos compromissos da Nova Agenda Urbana.

g) As contribuições teóricas de Edésio Fernandes ao Direito Urbanístico

constituem referência basilar para a compreensão da efetivação do direito à terra urbana e do direito à moradia no contexto do Plano Diretor. A densidade analítica e a abordagem crítica presentes em suas obras permitem a elucidação dos desafios normativos e institucionais que permeiam a materialização da função social da propriedade e do planejamento territorial inclusivo o que se torna imprescindível para o embasamento teórico de uma dissertação que se debruce sobre a efetividade desses direitos.

O livro *Direito Urbanístico* (1998) representa um marco na sistematização do Direito Urbanístico brasileiro, por consolidá-lo como disciplina autônoma e oferecer uma leitura aprofundada dos dispositivos constitucionais de 1988 acerca do ordenamento territorial. Essa obra desempenhou papel fundamental na formulação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao fornecer subsídios teóricos para a implementação de políticas urbanas voltadas à promoção da justiça socioespacial. Ao abordar a relação entre legislação urbanística e realidade urbana, Fernandes revela a inércia estatal na efetivação do direito à cidade e destaca a necessidade de instrumentos normativos mais eficazes para garantir a democratização do acesso à terra e à moradia.

No artigo *A Construção do Direito Urbanístico Brasileiro: Desafios, Histórias, Disputas e Autores* (2010), o autor aprofunda a análise sobre a evolução histórica do Direito Urbanístico no Brasil, com ênfase aos embates teóricos e institucionais que moldaram sua conformação normativa. A obra evidencia os desafios persistentes na concretização da função social da propriedade e da governança democrática, o que se alinha diretamente à problematização acerca da efetividade dos instrumentos do Plano Diretor. A correlação com a temática da dissertação é patente, pois Fernandes demonstra que a fragmentação do arcabouço jurídico-urbanístico e as resistências políticas comprometem a materialização dos direitos urbanos fundamentais.

O livro *Direito e Urbanização no Brasil* (1998) apresenta uma abordagem essencial sobre a interseção entre a urbanização acelerada e a estrutura normativa brasileira de modo a destacar os desafios na implementação dos princípios constitucionais de 1988. Fernandes analisa a relação entre a produção do espaço urbano, a legislação e as desigualdades socioespaciais e fornece suporte teórico para a compreensão da precariedade dos assentamentos urbanos e das dificuldades de acesso à moradia digna. Assim, tal obra embasa a análise da dissertação quanto à

efetividade dos instrumentos normativos previstos no Plano Diretor para a regulação do solo urbano e a minimização das desigualdades fundiárias.

O artigo *O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídica Urbanística* (2010) destaca-se por fornecer uma leitura aprofundada do Estatuto da Cidade e de seus mecanismos de regulação urbana, ao abordar os desafios normativos e institucionais que permeiam a aplicação dos instrumentos urbanísticos. O autor demonstra que a governança democrática é um elemento essencial para a efetivação dos direitos urbanos e argumenta que a fragilidade dos processos participativos compromete a concretização do direito à cidade. Dessa forma, essa obra se revela fundamental para a análise da dissertação, pois trata da viabilidade do Plano Diretor enquanto instrumento de democratização do acesso à terra urbana.

Por fim, a obra *O Estatuto da Cidade 20 Anos Depois* (2021) oferece uma reflexão crítica sobre os avanços e limitações da implementação do Estatuto da Cidade, ao enfatizar a persistência da segregação socioespacial e as dificuldades na efetivação dos instrumentos urbanísticos. Fernandes argumenta que a inércia estatal e a resistência de setores privilegiados comprometem a materialização dos direitos urbanos, ao problematizar a insuficiência das políticas públicas na promoção da inclusão socioespacial. O alinhamento dessa obra com a dissertação é evidente, dado que fornece subsídios teóricos para a análise crítica da efetividade das diretrizes do Plano Diretor e da governança urbana.

Assim, as contribuições de Edésio Fernandes são essenciais para a fundamentação teórica da dissertação, pois possibilitam a compreensão da dinâmica entre legislação urbanística, desigualdade socioespacial e acesso efetivo à terra urbana e à moradia. A partir de sua abordagem crítica e analítica, torna-se possível aprofundar o estudo sobre a implementação do Plano Diretor e as fragilidades que ainda permeiam a concretização do direito à cidade no Brasil.

h) O livro *Os Novos Princípios do Urbanismo*, de François Ascher, é imprescindível para compreender o planejamento urbano dentro de um contexto de cidade sustentável, com visão de dinamicidade e respostas próximas à realidade do cidadão, ainda que apresente algumas divergências em relação ao modelo de planejamento implementado no Brasil. A obra constitui um aporte teórico essencial para a dissertação *Efetivação do Direito à Terra Urbana e Direito à Moradia no Plano Diretor*, pois sistematiza diretrizes urbanísticas voltadas à criação de espaços

sustentáveis, inclusivos e socialmente equitativos. Seus fundamentos conceituais convergem com a necessidade de concretização do direito à terra urbana, ao preconizar o combate à segregação socioespacial, o adensamento equilibrado e a configuração de territórios que promovam acessibilidade, diversidade de usos e equidade na distribuição dos benefícios urbanos. A pertinência da obra reside na sua compatibilidade com a tese da justiça fundiária, essencial ao planejamento territorial comprometido com a função social da cidade e da propriedade.

A relação entre os princípios do Novo Urbanismo e a efetivação do direito à moradia se evidencia na defesa de modelos urbanísticos que integram habitações de interesse social em áreas dotadas de infraestrutura, ao privilegiar a mobilidade e a qualificação dos espaços públicos. A aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, como o IPTU progressivo, a outorga onerosa e a regularização fundiária, encontra respaldo nos pressupostos desse movimento, que propõe o aproveitamento racional do solo urbano e a mitigação da ociosidade de terrenos subutilizados. Dessa forma, o embasamento teórico proporcionado pela obra possibilita um exame aprofundado da compatibilidade entre os marcos regulatórios locais e as estratégias urbanísticas voltadas à democratização do acesso à moradia digna.

No contexto do Plano Diretor de Uberlândia/MG, a incorporação dos postulados do Novo Urbanismo à análise crítica da política urbana vigente permite aferir a existência – ou a ausência – de diretrizes que promovam o desenvolvimento ordenado e sustentável do município. A obra, ao conferir parâmetros técnicos e normativos, oferece suporte à verificação da eficácia dos dispositivos regulamentares na garantia do direito à moradia e no combate à exclusão territorial. Assim, sua inclusão no referencial teórico da dissertação se justifica pela capacidade de fundamentar, em bases sólidas, a necessidade de aprimoramento das políticas urbanísticas, o que garante a compatibilização entre ordenamento territorial e justiça socioespacial.

i) Henri Lefebvre é analisado em sua obra *O Direito à Cidade*, um clássico da literatura urbanística. Publicado em 1969, esse livro constitui um marco teórico fundamental para a análise crítica do urbanismo contemporâneo e das dinâmicas espaciais sob a égide do capitalismo. Seu conceito central, o direito à cidade, não se restringe ao acesso físico ao espaço urbano, mas abrange a possibilidade de participação ativa dos cidadãos na produção e na transformação da cidade.

No contexto de uma dissertação sobre a efetivação do direito à terra urbana e à moradia no Plano Diretor, a teoria lefebriana fornece o arcabouço crítico necessário para avaliar a cidade como um espaço de disputa entre interesses econômicos e sociais. Lefebvre denuncia a segregação socioespacial promovida pelo modelo de urbanização excludente e propõe um urbanismo democrático, baseado na apropriação coletiva do espaço e na democratização das decisões urbanísticas.

A partir dessa perspectiva, a análise do Plano Diretor deve considerar se suas diretrizes asseguram efetivamente o direito à terra e à moradia como prerrogativas sociais ou se perpetuam mecanismos de exclusão e especulação imobiliária. A teoria de Lefebvre evidencia a necessidade de uma governança urbana participativa e de políticas públicas que garantam a inclusão social na cidade. Assim, sua obra serve como fundamento teórico essencial para questionar se a normatividade do Plano Diretor de Uberlândia/MG assegura um urbanismo socialmente justo ou reforça desigualdades estruturais.

Ademais, algumas legislações e normas de alcances global também são citadas e são de elementares à pesquisa. São elas:

j) A Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 é o marco jurídico fundamental para a política urbana no Brasil e estabelece a moradia como direito social (art. 6º)⁴ e determina que a propriedade urbana cumpra sua função social (arts. 5º, XXIII, e 182)⁵. Ela atribui aos municípios a responsabilidade pelo planejamento urbano e exige a elaboração do Plano Diretor como instrumento básico para o ordenamento territorial. A CF/88 fornece a base constitucional para a efetivação do direito à terra urbana e à moradia, o que justifica a necessidade do Plano Diretor como meio de concretização desses direitos no nível municipal.

k) O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade regulamenta o capítulo constitucional da política urbana e define diretrizes para o desenvolvimento sustentável das cidades. Ele estabelece

⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁵ Art 5º XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

instrumentos urbanísticos, como o parcelamento, a edificação e o uso compulsório do solo urbano, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação por títulos da dívida pública, com o objetivo de garantir que a propriedade urbana atenda ao interesse coletivo. O Estatuto da Cidade estrutura ferramentas jurídicas concretas para combater a especulação imobiliária e assegurar a função social da cidade. Sua presença no referencial teórico justifica o papel normativo do Plano Diretor na concretização dessas diretrizes.

I) O Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG.

O Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG é a norma local que estabelece diretrizes para o crescimento urbano, o zoneamento, a regularização fundiária e o acesso à moradia. Ele traduz os princípios da Constituição e do Estatuto da Cidade em regras específicas para o município, portanto, essencial para a organização do território e para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Como objeto de estudo da dissertação, o Plano Diretor representa a dimensão prática da política urbana e, em comparação com o Estatuto da Cidade, é a norma a ser analisada quanto à efetivação ou não dos direitos à terra urbana e à moradia.

m) Agenda 2030 (ONU).

A Agenda 2030, por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 11, busca tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Ela propõe metas globais para garantir moradia digna, infraestrutura adequada e políticas de urbanização sustentável. A Agenda 2030 demonstra o compromisso internacional com a efetivação do direito à terra urbana e à moradia. Sua inclusão permite uma análise do Plano Diretor sob a perspectiva dos compromissos globais assumidos pelo Brasil e, no capítulo de análise, subsidia propostas de possíveis complementações ao Novo Plano Diretor de Uberlândia.

n) Nova Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2016).

A Nova Agenda Urbana complementa a Agenda 2030 ao estabelecer diretrizes específicas para a governança e o planejamento das cidades. Ela reforça a necessidade de políticas públicas que garantam moradia acessível, combatam a especulação imobiliária e promovam um planejamento inclusivo e consolida a ideia do direito à cidade como um direito humano fundamental. A Nova Agenda Urbana proporciona um arcabouço conceitual para avaliar o Plano Diretor sob a ótica de modelos sustentáveis de urbanização o que possibilita um estudo comparativo entre

a norma municipal e as diretrizes internacionais de planejamento urbano inclusivo. Assim como a Agenda 2030, no capítulo de análise, subsidia propostas de possíveis complementações ao Novo Plano Diretor de Uberlândia.

Enfim a inclusão dessas obras e normas no referencial teórico dessa dissertação sobre o direito à terra urbana e à moradia no Plano Diretor é essencial, uma vez que elas formam uma estrutura normativa e conceitual que orientam o planejamento urbano brasileiro.

2 O QUE É A CIDADE

O conceito de urbanismo, derivado de *urbs* (cidade), evoluiu com as cidades. Para Sjoberg, essa evolução urbana se divide em três períodos: o primeiro, das sociedades gentílicas, marcado por agrupamentos familiares e subsistência, sem complexidade social; o segundo, das cidades industriais, impulsionadas por invenções como a escrita e a roda, que formaram, partes urbanas em grandes extensões rurais e o terceiro, da cidade industrial moderna, que apresenta educação em massa, classes sociais mais dinâmicas e avanços tecnológicos (SILVA, 2010);

Com o fim da divisão entre cidade e campo, delineia-se uma nova fase, fomentada pela difusão de serviços e tecnologias. Um contínuo urbano-rural, em que se prioriza os serviços sobre a produção de bens, é formado, o que pode levar ao desaparecimento das cidades como se conhece (LIVERANI, *apud* SILVA, 2010).

No Brasil, a colonização e a exploração do pau-brasil originaram vilas e povoados. A política colonial fundava vilas, mas distribuía terras apenas a alguns, o que gerou a polarização entre proprietários e não proprietários. Assim, as cidades desenvolveram-se na costa marítima; em áreas mineradoras; regiões de plantio de cana-de-açúcar e em regiões de pecuária.

Na década de 1940, elas eram vistas como emblemas de modernidade em oposição ao campo. No entanto, nos anos 1990, essas cidades passaram a ser associadas a problemas sociais como tráfego caótico, violência, poluição e abandono infantil, o que refletia as tensões urbanas latentes (Maricato, 1996, *apud* Silva, 2010). Hoje, a ocupação desordenada, ilegal e irracional do solo urbano no Brasil transformou as cidades tradicionais em regiões metropolitanas, metrópoles modernas ou megalópoles. Nesse cenário, o loteamento ilegal e a autoconstrução parcelada são alternativas de moradia para a maioria da população, e a violência urbana emerge como uma questão que preocupa todas as camadas sociais (Maricato, 1996, *apud* Silva, 2010).

Nesse contexto, é fundamental um debate democrático sobre o conceito de cidade, pois entender sua definição é um passo essencial na busca pela concretização dos direitos à moradia e à terra urbana. Raquel Rolnik, em sua obra "O que é a cidade" (1995), oferece um panorama histórico sobre a construção do conceito de cidade e explora-o em evolução histórica e sob diferentes perspectivas, conforme se vê a seguir:

Tabela 1: Conceito de cidade – Raquel Rolnik

<ul style="list-style-type: none"> • cidade como um ímã, tal qual os antigos templos religiosos atraíam seus seguidores;
<ul style="list-style-type: none"> • a cidade como escrita, onde por meio de edificações e organizações os homens impingem na prática sua historicidade;
<ul style="list-style-type: none"> • a cidade em sua dimensão política, que apresenta a ordenação de uma coletividade que vive em sociedade;
<ul style="list-style-type: none"> • a cidade como mercado, que, ao aglomerar um número grande de pessoas em um local limitado, cria o mercado; e
<ul style="list-style-type: none"> • a cidade como capital, na qual a transformação da vila medieval em cidade capital provocou a mercantilização do espaço, a divisão da sociedade em classes e a centralização de um novo poder.

Fonte: Autoria própria, 2023.

José Afonso da Silva (2010), ao abordar o conceito de cidade sob múltiplas perspectivas, identifica requisitos essenciais para definir um centro populacional como urbano. Segundo ele, a cidade deve ter uma densidade demográfica específica, caracterizada pela produção, consumo e direitos próprios, além de uma economia permanente que envolva relações entre o urbano e o rural, bem como a existência de profissões urbanas variadas. Para o autor, a Sociologia Urbana busca estabelecer conceitos de cidade como uma situação humana, uma organização geral da sociedade, um centro de consumo em massa, uma indústria social ou uma multiplicidade dialética de sistemas - [Todavia cidade não se resume isso] - então, as acepções, destacadas por Silva (2010), refletem a complexidade e a multifuncionalidade da cidade no contexto contemporâneo.

Tabela 2: Concepções de cidade – José Afonso da Silva

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • a concepção demográfica que considera a quantidade de habitantes para nominar determinado aglomerado urbano como “cidade”; |
|--|

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • a concepção econômica de cidade cuja denominação “cidade” é dada ao lugar no qual a população adquire, produz, mercantiliza e satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda; |
| <ul style="list-style-type: none"> • a concepção que considera “cidade” como conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Do ponto de vista urbanístico, uma cidade se caracteriza pela presença de unidades edilícias, que incluem moradias e locais de produção e comércio, e de equipamentos públicos, como estradas, escolas e parques, que atendem a necessidades coletivas. |

Fonte: Autoria própria, 2023.

O conceito de cidade no Brasil aproxima-se da ideia de conjuntos de sistemas, mas é reduzido, para fins burocráticos, ao status de município. Assim, um povoado deve se tornar município para ser considerado cidade. Essa simplificação é criticada, pois muitos distritos e aglomerações se tornam cidades por interesses políticos, já que se busca ampliar a máquina estatal e distribuir cargos, sem atender aos critérios de robustez estabelecidos por José Afonso da Silva, como densidade demográfica e infraestrutura adequada (Silva, 2010). Esses municípios, sem capacidade de autossuficiência, dependem de repasses federais e estaduais, devido ao seu *status* de cidade.

Assim, o núcleo urbano define-se pela estrutura político-administrativa, econômica não agrícola, familiar e simbólica que o qualifica como sede do governo municipal, independentemente da população (SILVA, 2010) que, por intermédio de ações urbanísticas estatais e privadas, terá seu ambiente construído adequado à busca da consonância com as necessidades da sociedade.

Para que esse modelo possa se perpetuar sem recorrer à opressão e ao esmagamento da cidadania, é imprescindível que se constitua como um modelo social de produção do espaço urbano, pautado na dignidade humana e na efetivação democrática dos direitos fundamentais. Nesse contexto, o direito à cidade deve ser garantido a todos, com especial atenção aos pilares essenciais da terra urbana e da moradia.

Não basta reunir detentores de mão de obra, de conhecimento intelectual e de poder político dentro de uma lógica patrimonialista, excludente e hierarquizada, na

qual uns comandam e outros obedecem, sob o pressuposto de que dessa forma o funcionamento urbano será harmonioso. Esse modelo, que ainda predomina nas médias e grandes cidades brasileiras, perpetua a violência estrutural, a desigualdade socioeconômica e a marginalização e intensifica problemas como a mendicância, a insegurança física, principalmente dos vulneráveis (mulheres, crianças e idosos).

Nesse contexto, ainda que, em um primeiro momento, as classes mais abastadas busquem se isolar por meio de muros altos, condomínios fechados e sistemas de vigilância ostensiva, a segregação espacial não as imuniza das consequências da desigualdade urbana. Os elevados índices de criminalidade — que inclui roubos, furtos, sequestros e fraudes — configuram reflexos diretos desse modelo excluente.

Essa dinâmica atinge tanto os mais vulneráveis, que sobrevivem em habitações precárias, quanto as elites que, embora protegidas por barreiras físicas e econômicas, não podem ignorar os efeitos de longo prazo da reprodução patrimonialista do espaço urbano. Tal lógica perpetua um ciclo de insegurança, fragmentação social e deterioração do conceito de cidade. Para aqueles marginalizados e alijados do acesso aos direitos urbanos fundamentais, a cidade passa a ser vista não como um espaço de convivência democrática, mas como um território hostil, no qual a violação das normas — por meio de crimes das mais diversas ordens, inclusos os de extrema gravidade — emerge como resposta à exclusão sistêmica imposta pelo próprio modelo de organização urbana.

A concretização dos direitos fundamentais à cidade sustentável não constitui mera opção política, mas sim uma evolução inelutável, sob pena de perpetuar um modelo urbano que se desestrutura diante do agravamento do caos social. A coexistência de classes antagônicas, interdependentes, porém em permanente tensão e repulsão mútua, configura um quadro de instabilidade que demanda a atenuação das disparidades econômicas e sociais como imperativo de justiça e coesão urbana.

Tal como a evolução humana, o conceito de cidade passou por transformações, ainda que, em muitos casos, seu avanço tenha se dado mais no campo teórico do que na materialidade das políticas públicas. No cenário atual, não há mais espaço — ao menos sob uma perspectiva jurídica e urbanística contemporânea — para um modelo de cidade que desconsidere os princípios da sustentabilidade. A cidade sustentável,

enquanto categoria normativa e diretriz principiológica, insere-se como paradigma incontornável na construção de espaços urbanos que assegurem a dignidade da pessoa humana e a efetivação do direito à cidade.

2.1 O conceito de cidades sustentáveis

O conceito de cidade não é estático, ele evoluiu para integrar a sustentabilidade, entendida como o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, conforme Ferreira (1988). A sustentabilidade abrange a preservação ambiental, que visa evitar o uso econômico de determinadas áreas, como nas Áreas de Preservação Permanente e a conservação, que possibilita o uso sustentável dos recursos, exemplificado pelas Reservas Legais definidas pela Lei nº 12.651/2012, entre outros aspectos.

O Desenvolvimento Sustentável, consolidado na Conferência de Estocolmo (1972) e ampliado pelo Relatório Brundtland (1987), defende um crescimento que atende às necessidades atuais sem comprometer as futuras, integra a preservação ambiental e a qualidade de vida dentro dos limites dos ecossistemas (ONU, 1987). O meio ambiente é definido ora de forma mais ampla e inclui aspectos naturais, artificiais, culturais e genéticos (Fiorillo, 2005), ora de forma mais restrita, como pela Lei nº 6.938/1981, a qual foca apenas nas condições que sustentam a vida.

Na segunda metade do século XX, a necessidade de equilíbrio entre desenvolvimento e proteção ambiental tornou-se evidente em relatórios como “Limites do Crescimento” e na abordagem de desenvolvimento sustentável em Estocolmo (Sachs, 1993), que promovem a integração entre as dimensões econômica, social e ambiental. O Estado tem papel elementar na regulamentação e na promoção desse equilíbrio (Guimarães, 2007; Sachs, 1993).

No campo jurídico, uma Cidade sustentável é um assentamento urbano que visa harmonizar o desenvolvimento humano com a preservação ambiental, garante padrões de vida aceitáveis e minimiza os impactos adversos nos ecossistemas e ciclos biogeoquímicos, conforme Roseland (1997, *apud* Andrade, 2022).

Consoante Bibri e Krogstie (2017, *apud* Andrade, 2022), a sustentabilidade urbana refere-se ao planejamento de ambientes que promovem qualidade ambiental

e equidade social. Esse conceito envolve equilibrar a qualidade de vida com a regeneração dos serviços ecossistêmicos, tanto locais quanto globais, destacam Hoornweg et al. (2012, *apud* Andrade, 2022). Assim, as cidades sustentáveis integram elementos naturais, construídos e humanos, os quais são necessários para garantir qualidade de vida (Lopes, 2016, *apud* Andrade, 2022).

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) sublinha o papel das cidades como centros de inovação na Nova Agenda Urbana (Habitat III) (PNUMA, *apud* Silva, 2014), onde mais da metade da população mundial vive e enfrenta problemas como superlotação, poluição e mudanças climáticas (Andrade, 2022). Segundo Salas-Zapata et al. (2016, *apud* Andrade, 2022), a construção de cidades sustentáveis requer governança eficaz, participação comunitária ativa e cooperação entre diferentes setores.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA, *apud* Andrade, 2022) aponta aspectos fundamentais para o desenvolvimento urbano sustentável, como melhorar a mobilidade, reduzir a poluição e gerenciar resíduos sólidos. Nesse sentido, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010, *apud* Andrade, 2022) define a responsabilidade compartilhada na destinação de resíduos. A relação entre democracia e sustentabilidade é destacada por Vieira (2012, *apud* Andrade, 2022), que defende a inclusão da sustentabilidade nos planos e ações de gestão urbana para promover um desenvolvimento equilibrado e inclusivo.

A Agenda 2030 de 2015 para o Desenvolvimento Sustentável estabeleceu uma visão de cidades sustentáveis centrada na inclusão, resiliência e sustentabilidade ambiental, social e econômica. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11), “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, sintetizou essa visão ao promover o acesso universal à habitação segura e acessível, transporte público eficiente, e infraestrutura urbana resiliente. Além disso, enfatizou a necessidade de reduzir os impactos ambientais das cidades, especialmente na qualidade do ar e na gestão de resíduos, bem como de ampliar a participação cidadã e a inclusão social. A Agenda 2030 propôs, portanto, um modelo de cidade que não só conciliou crescimento urbano com justiça social e proteção ambiental, como ainda reconheceu a centralidade das cidades no desenvolvimento sustentável global (ONU, 2015).

A Nova Agenda Urbana, por sua vez, trouxe inovações significativas ao conceito de cidades sustentáveis ao indicar um enfoque mais detalhado e integrador

de “todos” os cidadãos no planejamento e gestão urbana. Ela enfatizou a necessidade de governança urbana participativa e inclusiva, que envolveu todos os atores da sociedade na tomada de decisões e na construção de cidades mais justas e habitáveis. Além disso, introduziu a perspectiva de cidades resilientes, capazes de enfrentar os desafios das mudanças climáticas através de infraestrutura sustentável, habitação acessível e uso eficiente dos recursos naturais. A Nova Agenda Urbana também focou na revitalização dos espaços públicos, no fortalecimento da infraestrutura urbana e no desenvolvimento de políticas que assegurem a equidade no acesso a serviços e a oportunidades, além de consolidar

Observa-se que isso visa evitar que estrutura patrimonialista domine o planejamento ambiental das cidades e irrompe em áreas de preservação e constrói sem o mínimo de consciência ambiental com vistas ao futuro e privilegia através de medidas simples como criação de parques ambientais determinadas regiões de classe média em relação a outra de menor poder aquisitivo.

Mas quais são as ações por meio das quais o poder Público efetiva um urbanismo fiel aos princípios e basilares do direito a cidades sustentáveis?

2.1.1 A atividade urbanística e seu regime jurídico

O urbanismo abrange aglomerações urbanas e rurais, além de promover o desenvolvimento material, sentimental e espiritual, tanto individual quanto coletivo (Ciam, 1928; Silva, 2010). Para cumprir essas finalidades, a atividade urbanística envolve ações do Poder Público em diversas etapas: planejamento urbanístico; ordenação do solo; ordenação de áreas de interesse especial; ordenação da atividade edilícia e instrumentos de intervenção (Silva, 2010).

O planejamento urbano considera metas, territórios e recursos disponíveis, enquanto a ordenação do solo regula o uso e ocupação dos espaços habitáveis. Instrumentos de intervenção, como política do solo e legislação, são necessários para definir deveres dos particulares (Silva, 2010). A ordenação de áreas de interesse especial deve preservar o ambiente natural e cultural, de modo a garantir espaços para habitar, trabalhar e lazer. Na ordenação edilícia, verifica-se a conformidade das construções às normas de uso do solo (Silva, 2010).

A ação urbanística, fundamentada no interesse coletivo, interfere na esfera privada e necessita da gestão do Poder Público, assim sua natureza é de função

pública limitadora de interesses privados. O Direito Urbanístico, através da lei, legitima o Poder Público para regular essas ações. A gestão democrática permite participação privada, mas o Poder Público retém o poder de coerção e a adoção de medidas contra ilegalidades. Nesse prisma, precisa-se entender primeiro o conceito do que é o Direito Urbanístico para depois compreender o que ele visa ordenar. Mas há interesse no Estado delimitar e aplicar de fato o que delimitou sobre o que é legal e ilegal quando se trata de planejamento urbano?

Atualmente, vivencia-se um paradigma patrimonialista, no qual os detentores do poder ou se confundem com o próprio Estado ou o instrumentalizam em benefício próprio. Sob essa ótica, o Estado é quem define as funções básicas a serem ofertadas, os serviços prestados em maior escala e aqueles que receberão prioridade, torna-se ele o principal regulador do espaço urbano e, por conseguinte, de todas as externalidades, diretas e colaterais, que incidem sobre as disputas pela apropriação da terra. Ao produzir e alimentar esse sistema, o Poder Público estabelece os contornos das disputas de classe, ao mesmo tempo em que determina os sujeitos passíveis de punição ou leniência na ocupação do solo urbano. A definição do que é legal ou ilegal torna-se, assim, uma variável política e econômica. Ocupações de populações vulneráveis em terrenos ociosos são frequentemente tratadas sob o prisma da repressão, enquanto a edificação de empreendimentos milionários em áreas de preservação ambiental pode ser objeto de flexibilizações normativas e regularizações a posteriori.

As normas que disciplinam os vazios urbanos, os loteamentos e os condomínios fechados irregulares — quando aplicadas ou negligenciadas — refletem o grau de interesse estatal na manutenção da estrutura patrimonialista de produção do espaço urbano ou, em contrapartida, na adoção de políticas voltadas à concretização dos direitos fundamentais à terra urbana e à moradia. O mercado imobiliário, frequentemente alvo de críticas, constitui um desdobramento lógico desse modelo e funciona como um mecanismo de retroalimentação do sistema e, paradoxalmente, como uma resposta à ineficácia e às incongruências dos instrumentos de planejamento urbano. Ao operar nas interseções e lacunas deixadas pelo Plano Diretor, esse mercado ajusta-se às suas falhas estruturais e, simultaneamente, perpetua sua desconexão com as reais necessidades da coletividade.

A omissão estatal na promoção da equidade no ordenamento territorial e na distribuição dos direitos urbanos agrava-se ainda mais quando corroborada pela atuação do Poder Judiciário. Longe de exercer um controle contramajoritário efetivo, que assegure a justiça social e a correção das distorções do sistema, a jurisdição, não raras vezes, reproduz a lógica patrimonialista vigente. O fenômeno da seletividade jurídica torna-se evidente na modulação da ilegalidade conforme a posição social dos sujeitos envolvidos. Para a elite econômica, as infrações fundiárias e urbanísticas são interpretadas sob a ótica da conveniência política e econômica, sempre passíveis de soluções mitigatórias e interpretações normativas flexíveis. Já para as populações marginalizadas, a legalidade assume um caráter rígido e implacável e desconsidera as desigualdades estruturais e reforça o ciclo de exclusão.

Diante desse cenário, a mitigação dos conflitos urbanos e a promoção da justiça territorial exigem a adoção de uma nova lógica de produção social da cidade, baseada na participação efetiva da sociedade civil na formulação das diretrizes urbanísticas. O Plano Diretor deve superar sua dimensão meramente formal e consolidar-se como um instrumento verdadeiramente democrático de ordenação territorial, orientado pelas demandas concretas da população. O arcabouço normativo e urbanístico concebido no contexto do pós-guerra já não se adequa à complexidade das dinâmicas socioeconômicas contemporâneas, uma vez que o modelo de reconstrução histórica deu lugar a um capitalismo financeirizado, marcado por um ciclo ininterrupto de acumulação de capital, especulação fundiária e concentração de poder. Nesse contexto, a desigualdade social não se apresenta como um efeito colateral do sistema, mas como o eixo central da crise urbana, uma vez que a apropriação desproporcional da riqueza e dos recursos urbanos por uma minoria reduz a maioria da população à condição de detentora de escassos direitos e oportunidades.

Dessa forma, o direito urbanístico, enquanto ramo fundamental do ordenamento jurídico, deve ser consolidado como um instrumento de participação cidadã no planejamento urbano e na efetivação dos direitos fundamentais à cidade. A normatividade jurídica, ao estruturar os mecanismos de gestão territorial, deve operar como um canal democrático de incidência popular sobre a formulação do Plano Diretor e permite a incorporação das reivindicações sociais e a construção de um modelo urbanístico inclusivo e equitativo. Romper com a lógica patrimonialista que historicamente orientou a apropriação do espaço urbano exige, portanto, o

aprimoramento contínuo das normas de direito urbanístico, bem como a ampla publicização de seu conteúdo. Apenas com a democratização do acesso à informação e com o fortalecimento dos mecanismos de controle social será possível garantir que todos os cidadãos compreendam e exerçam seus direitos na construção de um ambiente urbano mais justo, sustentável e verdadeiramente acessível a todos.

2.1.2 O conceito do direito urbanístico e seus aspectos normativos

O Direito Urbanístico é o conjunto de normas jurídicas reguladoras da ação do Poder Público destinadas a ordenar os espaços habitáveis – denominado Direito Urbanístico Objetivo – e, concomitantemente, é a ciência que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística. Enquanto Direito Urbanístico Objetivo, sua finalidade é, por intermédio das normas jurídicas, ordenar o território da cidade e do campo, já como objeto, regular a atividade urbanística. Como ciência, é o ramo do direito público que tem por objetivos o estudo, a análise e a sistematização das normas de Direito Urbanístico, de forma a sistematizar o conhecimento dessa seara jurídica (Meirelles, 2009, *apud* Silva, 2010).

Segundo Fernández (1977, *apud* Silva, 2010), o Direito Urbanístico se fundamenta nos seguintes princípios:

- a) Princípio do urbanismo como função pública;
- b) Princípio da conformação da propriedade urbana às normas de ordenação urbanística;
- c) Princípio da coesão-dinâmica das normas urbanísticas, pelo qual a eficácia do Direito Urbanístico se alicerça num conjunto de normas harmônicas;
- d) Princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação, que determina ao particular que experimentará valorização em seu lote devido a uma futura obra ou equipamento público o dever de participar dos custos da oferta dessa benesse; e princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

É importante ressaltar que para que o Direito Urbanístico esteja em constante relação com outras disciplinas jurídicas para que a complexidade sistêmica da sociedade seja abarcada. A relação do Direito Urbanístico com outros ramos do ordenamento jurídico é essencial para garantir que o poder público cumpra sua função social na gestão territorial e implemente um modelo urbano digno e democrático.

No Direito Constitucional, encontram-se as diretrizes fundamentais da política urbana e inclui o planejamento territorial, a função social da propriedade e a proteção do patrimônio ambiental e cultural. O Direito Administrativo fornece os mecanismos para a atuação estatal, disciplina o poder de polícia, a desapropriação e a organização das entidades urbanísticas e previne as omissões e arbitrariedades.

O Direito Econômico fundamenta a intervenção estatal no domínio privado, assegura que o planejamento urbano mitigue distorções especulativas e promova a equidade no acesso à terra. O Direito Tributário, por meio de instrumentos como o IPTU progressivo e a outorga onerosa, viabiliza a efetivação da função social da propriedade e direciona políticas públicas para a democratização do espaço urbano.

Dessa forma, a inter-relação do Direito Urbanístico com outras disciplinas jurídicas assegura a implementação de políticas públicas urbanas voltadas à equidade e ao desenvolvimento sustentável. Essa conexão é fundamental para a evolução do Direito Urbanístico, que, ao longo do tempo, deixou de ser um mero instrumento técnico de ordenação territorial para se consolidar como um ramo essencial na efetivação dos direitos fundamentais à cidade, à moradia e à função social da propriedade. Desse processo trata-se a seguir.

2.2 A evolução do direito urbanístico no brasil

Ao se propor analisar o direito a cidades sustentáveis contido no Plano Diretor de Uberlândia/MG à luz do Estatuto da Cidade, deve-se primeiramente conhecer o processo de formação do Direito Urbanístico no Brasil e no município de Uberlândia/MG, de modo a entender os contextos sociais nos quais esse direito foi gradativamente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro.

2.2.1 O período Colonial

O Brasil Colônia foi um período marcado pelos esforços da coroa em se estabelecer no país conquistado, que vasto em seu território apresentou inúmeras dificuldades quanto ao domínio e fiscalização. Nossas primeiras vilas e povoados no Brasil não se preocupavam com planejamento urbano. Com cidades de traçados simples, o foco primordial era conquistar e proteger a terra contra dois tipos de inimigos: os indígenas nativos [que a defendia dos invasores] e os conquistadores estrangeiros [que a almejavam para si] (Azevedo, 2017).

Nas cidades, a preocupação urbanística era com aspectos básicos de arruamento e alinhamento, com praças no meio delas e ruas com o traçado em forma de xadrez, que se adaptavam às condições geográficas mais favoráveis (Reis Filho, Marx, 1968 *apud* Silva, 2010)

Tabela 3: Aspectos de Urbanização: Brasil Colonial

Realidade	Detalhamentos
Exploração inicial do pau-brasil	Foco na extração do pau-brasil, sem planejamento urbano, com construção de feitorias (Schutz, 2017).
Resistência indígena	Projeto de colonização e introdução das sesmarias devido à resistência indígena (Lima, 1954).
Distribuição de terras	Organização inicial das terras com sesmarias, posses e Lei de Terras.
Sistema de Sesmarias	Implementado para incentivar a agricultura e evitar abandono de terras (Gassen, 1994).
Desenvolvimento das sesmarias	Doação de terras mediante cultivo obrigatório e fiscalização.
Regulamentação das sesmarias no Brasil	Produção de açúcar e ajuste à política colonial.
Desafios enfrentados pelas sesmarias	Dificuldades como vasto território não colonizado e falta de mão de obra (Gassen, 1994).
Preocupações urbanísticas nas cidades	Importância de arruamentos e praças nas cidades (Silva, 2010).
Características das edificações urbanas	Igrejas e prédios governamentais predominavam, com infraestrutura simples (Bruxel, S.D.).
Urbanização concentrada	Urbanização restrita a áreas ricas e litorâneas devido à estrutura da época (Maia, 2014).

Fonte: Autoria própria, 2023.

2.2.2 O período imperial

No Brasil Imperial, a urbanização seguia padrões similares ao período colonial. A Constituição do Império, sem prever expressamente o Direito Urbanístico, delegou às câmaras municipais e aos vereadores a responsabilidade pelo governo local, e inclui o alinhamento urbano, a limpeza, a iluminação, a conservação e as obras públicas, além de medidas para prevenir poluição e manter a ordem e segurança (Silva, 2010). O Ato Adicional à Constituição do Império ampliou o poder das Assembleias Legislativas para legislar sobre desapropriações e obras públicas. As primeiras leis de desapropriação foram promulgadas em 1826 e 1836 e regularam a desapropriação de terras para fins de utilidade pública e de urbanização (Silva, 2010). O insustentável sistema sesmarial foi substituído pelo regime de posses, que facilitava o acesso à terra para pequenos colonos, embora esse acesso tenha sido restrito com a promulgação da Lei de Terras de 1850 (Schutz, 2017). Na tabela 4, detalha-se um

pouco desse período:

Tabela 4: Aspectos da urbanização – Brasil Imperial

Realidade	Detalhamentos
Sistema de posses - esforços para regularizar a documentação	Latifundiários sofriam sem documentos e posseiros com registros eram vistos como desordeiros. O regime de posses foi considerado caótico até a Lei de Terras (Schutz, 2017).
Lei de Terras 601/1850 – Contexto	a) Portugal busca nova renda após o fim do tráfico de escravos; b) latifundiários temem perder terras sem documentos; c) posseiros sonham em comprar as terras que cultivam.
Alegações/ Interesses/ Papel latifundiários	Justificavam que posseiros não queriam cultivar o interior do país, interessavam-se na manutenção de poder, exerciam papel de manter a oligarquia vigente.
Interesse e papel dos posseiros no Brasil Imperial	Ter um pedaço de chão para cultivo e contribuir para a economia através da introdução técnicas agrícolas e expansão da pecuária e molde de identidades regionais.
Lei de Terras 1850: Efetivações	Promoveu a vendas de terras públicas a altos valores que deixou pobres, pretos e posseiros marginalizados, sem terra ou dignidade.

Fonte: Autoria própria, 2024.

A tabela 4 expõe de forma crítica e reveladora as entranhas da questão fundiária no Brasil Imperial, na qual a Lei de Terras de 1850, longe de promover a justiça social, consolidou-se como um mecanismo de perpetuação da desigualdade fundiária no Brasil Imperial e de proteção dos interesses dos latifundiários, além de relegar os posseiros à marginalização, à invisibilidade jurídica e rotularam-nos como invasores. Tal legislação cristalizou uma estrutura fundiária excludente e reservou direitos e cidadania aos grandes proprietários, enquanto imigrantes, pobres e ex-escravos eram privados do acesso à terra e aos direitos fundamentais. Essa herança de concentração fundiária e exclusão social ressoa no presente, manifesta-se na persistência de conflitos agrários e de práticas predatórias de uso da terra, que evidenciam a contínua luta por justiça fundiária como um imperativo para uma sociedade equânime e sustentável.

2.2.3 A industrialização

Em 1785, o governo português visava conter a industrialização que prejudicava a cultura, a lavoura e a mineração, para tanto ordenou o fechamento de fábricas no Brasil e atrasou o processo industrial. Contudo, com a chegada da família real em 1808, o príncipe regente revogou essa proibição e incentivou a instalação de fábricas

no país (Tribunal Superior Do Trabalho, 2023). Em 1850, a proibição do tráfico de escravos estimulou a imigração e criou um mercado de trabalho e de consumo mais independente. No final do século XIX, o surgimento de novas categorias de trabalhadores urbanos evidenciou a expansão industrial e urbana no Brasil (Tribunal Superior Do Trabalho, 2023).

Tabela 5: Fases da industrialização no Brasil

Fase	Período	Detalhamentos
1ª fase	Engenhos de açúcar	Predomínio dos engenhos como unidades produtivas e urbanização ao redor dos engenhos.
2ª fase	1808-1929	Abertura dos portos (1808), incentivo à indústria nacional com protecionismo (1844), e desenvolvimento de manufaturas.
3ª fase	Início do século XX	Efeitos da Primeira Guerra e Crise de 1929: diversificação industrial, substituição de importações, e investimentos em infraestrutura.
4ª fase (Brasil)	1956 – Dias atuais	Alto investimento estrangeiro, indústrias multinacionais, política de Juscelino Kubitschek, e criação de estatais como Petrobras e tecnologias de ponta (Guitarreara, 2023).
5ª fase (mundial)	2020 até dias atuais	Possível início da quinta fase A Indústria 5.0 surgiu por volta de 2020 e enfatiza a cooperação entre humanos e inteligência artificial, com foco na sustentabilidade, inclusão social e economia circular. Diferente da Indústria 4.0, que prioriza a automação total, a nova fase busca um equilíbrio entre tecnologia e impacto social. A transição ainda está em curso, impulsionada por iniciativas como as da União Europeia desde 2021.

Fonte: Autoria própria, 2024.

No início da industrialização, as reivindicações populares centravam-se em questões salariais e as pautas habitacionais e urbanas eram relegadas a segundo plano. Apenas em 1940, a problemática da moradia ganhou destaque e culminou no congelamento dos aluguéis em 1943 e no surgimento de loteamentos periféricos, o que revelou uma lógica de segregação socioespacial: as classes abastadas próximas ao centro; as trabalhadoras junto às fábricas; e as excluídas afastadas de tudo (Quinto Jr, 2003). A mecanização industrial e o crescimento do setor de serviços intensificaram a migração campo-cidade, concentraram a população em municípios específicos e agravou a falta de acesso a uma urbanização de qualidade (Pena, s.d.). Nesse contexto, o Direito Urbanístico no Brasil se moldou à luz dessas desigualdades históricas de distribuição de terras e acesso urbano.

2.2.4 Substratos de Direito Urbanístico brasileiro até 1988

A partir do exposto, observou-se que o desenvolvimento do Direito Urbanístico no Brasil foi inexistente nos períodos Colonial e Imperial e iniciou-se efetivamente com o processo de industrialização, porém se revelou através de um arcabouço normativo fragmentado e desarticulado. As primeiras normas para regular a urbanização incipiente e os fluxos migratórios emergiram na década de 1930. Nas décadas de 1960 e 1970, com o avanço da industrialização e o crescimento das cidades, a legislação enfrentava os desafios da concentração urbana e das desigualdades socioespaciais (Fernandes, 1988). Durante o regime militar, surgiram estruturas governamentais como o Banco Nacional da Habitação (1964) e a Lei 6.766/79, que regulavam o parcelamento do solo urbano, mas a legislação permaneceu insuficiente e dispersa. Esse sistema favoreceu a classe média e a especulação imobiliária e agravou a desigualdade sócio espacial. A população de baixa renda foi relegada à autoconstrução e à urbanização precária, enquanto a distribuição de terras permaneceu desigual. Assim, longe de garantir moradia digna, o modelo habitacional consolidou a segregação nas cidades brasileiras.

Com a Constituição de 1988, todavia, o Direito Urbanístico alcançou maior consistência e reconheceram-se o direito à cidade, a descentralização de competência entre União, Estados e Municípios, a função social da propriedade e a vital importância da participação popular, bem como se promoveu uma abordagem integrada e sustentável da governança democrática no desenvolvimento urbano (Fernandes, 1988). Essa trajetória reflete as complexas transformações econômicas, sociais e políticas que culminaram em um marco jurídico mais robusto no final do século XX (Fernandes, 1988). Mas, e em Uberlândia houve esse mesmo movimento, ou algo diferente foi dessa visão patrimonialista de distribuição de moradia e terra foi implantado?

2.3 O município de Uberlândia

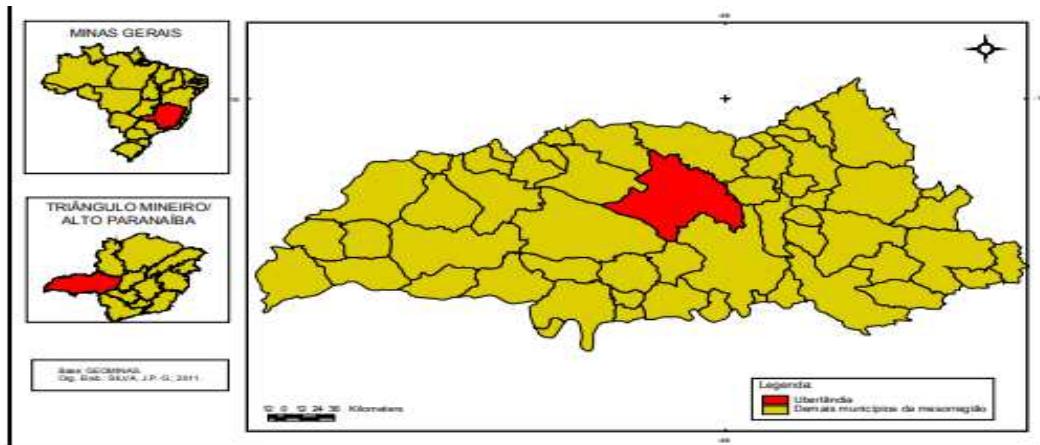
2.3.1 Desenvolvimento histórico

O desenvolvimento urbano de Uberlândia, no Triângulo Mineiro, foi marcado por um crescimento acelerado desde sua fundação como São Pedro de Uberabinha, no final do século XIX, emancipou-se de Uberaba e foi renomeada em 1929

(Wikipédia, 2024). A cidade, inicialmente habitada por indígenas caiapós e bororós, tornou-se um centro mercantil importante devido à sua localização estratégica entre São Paulo e o Centro-Oeste, reforçada pela construção da ferrovia Mogiana e da Ponte Afonso Pena, fundamentais para o comércio regional (Singer, 1981). Uberlândia experimentou uma diversificação econômica significativa no início do século XX, destacou-se no setor de serviços e posicionou-se como um destino turístico relevante (Wikipédia, 2024).

Uberlândia é o segundo município mais populoso de Minas Gerais com 754,954 habitantes, segundo a estimativa populacional de 2024 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e está subdividido em uma das sete microrregiões da área, que são: Araxá, Frutal, Ituiutaba, Patos de Minas, Patrocínio, Uberaba e Uberlândia. A área total da cidade é de 4.115,206 km² (Wikipédia, 2024).

Figura 1: Localização de Uberlândia/MG



Fonte: Silva, 2014.

O crescimento de Uberlândia como cidade de porte médio foi impulsionado por políticas públicas, como o “Programa de Cidades de Porte Médio” do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, que buscava promover o desenvolvimento regional equilibrado (Silva, 2014). A partir da década de 1960, a economia de Uberlândia foi moldada pela expansão das atividades comerciais e logísticas, beneficiou-se de sua posição estratégica como entreposto comercial entre São Paulo e o Centro-Oeste, além de pela ampliação das atividades cafeeiras em São Paulo, que consolidou a região como um importante centro mercantil (Clipes, 1997). Cleps Junior (1998) também destaca que as agroindústrias, apoiadas por investimentos estatais, promoveram a reorganização territorial, melhoraram a logística de

distribuição e alteraram as relações entre campo e cidade.

A construção de Brasília, a partir de 1956, teve um impacto significativo na infraestrutura de transporte do Brasil Central, fortaleceu a rede rodoviária e promoveu a desconcentração industrial e agrícola (Carvalho, 2009). Esse contexto impulsionou a ascensão de Uberlândia como polo de comércio atacadista, atraiu, ainda, grupos atacadistas de destaque, como o Grupo Martins, o Armazém do Comércio (Arcom), além de outros que marcaram o cenário econômico local (Cleps, 1997; Soares, 1995). A modernização da economia e a divisão territorial do trabalho, como observado por Santos (1994), também influenciaram a expansão das funções urbanas de Uberlândia.

Figura 2: Supermercado Alô Brasil



Fonte: Silva, 2014, p. 62.

Uberlândia, considerada uma “grande cidade média” (Santos, 1979/1993/1994 *apud* Silva 2014), emergiu como um polo de atração regional, resultado da concentração de recursos e investimentos que levou ao crescimento populacional e econômico. Em 2010, a cidade abrigava cerca de 3% da população de Minas Gerais e aproximadamente 28% do Triângulo Mineiro, o que evidenciou sua importância regional (Silva, 2014). A expansão urbana trouxe desafios, como a periferização e a emergência de novos centros comerciais, que Cleps (2005 *apud* Silva 2014) relaciona ao fluxo migratório intenso e à urbanização acelerada.

O desenvolvimento econômico de Uberlândia foi acompanhado por uma modernização desigual, com acentuada concentração de atividades econômicas e emergência de uma nova classe média, resultado da expansão do setor terciário, que inclui o comércio varejista, e da chegada de grandes redes comerciais e *shoppings*

centers (Silva, 2014). No setor agropecuário, Uberlândia destacou-se como um dos maiores produtores de suínos do estado, impulsionado pela atuação de conglomerados, como o BRF S/A, e refletiu a relevância da agroindústria local (Silva, 2014).

Por fim, a cidade mineira consolida-se como um centro regional estratégico, conectado a estados vizinhos e integrado na economia nacional, caracterizada por uma diversificação significativa no setor industrial e de serviços, além de uma robusta estrutura comercial que inclui mais de 10 mil empresas de varejo e um setor de saúde e educação em crescimento (Silva, 2014). Essa evolução refletiu as dinâmicas de crescimento urbano e econômico das cidades médias no Brasil contemporâneo, além de evidenciar a complexidade e os desafios dessa trajetória de desenvolvimento.

2.3.2 Processo de urbanização überlandense

Traçado os aspectos históricos, urbanisticamente a origem e o desenvolvimento de Uberlândia, desde sua fundação em 1818 até a atualidade, refletem um processo dinâmico de crescimento e de transformação que ilustra as complexidades do crescimento no Brasil. Inicialmente estabelecida como o Arraial de Nossa Senhora do Carmo de São Sebastião da Barra de São Pedro de Uberabinha, a cidade evoluiu rapidamente com a chegada da ferrovia em 1895, que, apesar de não ser o principal motor de progresso local, facilitou a integração com centros urbanos (Silva, 2014).

O início do século XX trouxe melhorias infraestruturais significativas, além da implementação do primeiro plano urbanístico em 1907, elaborado por Mellor Ferreira Amado, que estruturou o hipercentro da cidade. No entanto, o crescimento desordenado nas décadas seguintes, exacerbado pela especulação imobiliária, levou a uma expansão urbana descontrolada e a um déficit habitacional persistente. Durante a década de 1950, o Plano de Urbanização de 1954, criado para modernizar a cidade, foi desconsiderado o que resultou em uma expansão fragmentada e com infraestrutura insuficiente (Silva, 2014).

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por uma intensa expansão dos loteamentos e uma saturação do sistema viário, enquanto planos para o transporte coletivo e melhorias urbanas frequentemente falharam em serem implementados. A

partir da década de 1990, embora a cidade tivesse avançado com novos loteamentos e legislação para áreas de interesse social, ainda persistia uma disparidade significativa na qualidade da infraestrutura entre as áreas de alta e baixa renda. A trajetória urbana de Uberlândia evidencia um desenvolvimento que, apesar dos esforços planejados, enfrenta desafios contínuos relacionados à especulação imobiliária, à expansão desordenada e à desigualdade no acesso a serviços e infraestrutura (Silva, 2014).

Nesse contexto, é de extrema valia conhecer ao menos o arcabouço jurídico básico que fundamenta o direito a cidades sustentáveis em Uberlândia – ou seja, os recursos que o cidadão tem em mãos na luta para o acesso irrestrito ao direito a cidades sustentáveis. Sobre eles é que se discorre a seguir.

3 OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS PARA UBERLÂNDIA/MG

A partir do discutido, questiona-se: como Uberlândia se organizou urbanisticamente? É necessário estabelecer sobre quais fundamentos a cidade solidifica as bases do seu planejamento urbano. Nesse prisma, tal qual a realidade nacional, em Uberlândia, embora o processo de urbanização no Brasil tenha se iniciado na década de 1930, somente com a Constituição Federal de 1988 o desenvolvimento territorial e a gestão urbana foram constitucionalmente regulamentados. A Constituição de 1988 emerge como a pedra angular do Direito Urbanístico brasileiro, estabelece princípios e diretrizes que consagram o direito à cidade e a função social da propriedade; determina que o desenvolvimento urbano deve atender às necessidades coletivas e promove justiça social e sustentabilidade. Além disso, define as competências dos entes federativos e reforça o papel dos municípios na elaboração de planos diretores e políticas públicas que assegurem a ordenação territorial e a qualidade de vida urbana o que retira o Direito Urbanístico da esfera do “conveniente ao ente político” e insere-o no campo do “obrigatório ao servidor público”.

O planejamento urbano, assim, não se dá ao alvedrio dos governantes, mas sim sob a égide dos ditames constitucionais, do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor e das legislações correlatas. A interpretação da lei deve acompanhar a evolução

social, sem, contudo, servir de pretexto para manter situações que escancaradamente obstaculizam o exercício dos direitos ao acesso à cidade e que, não raro, favorecem elites que historicamente dominam o mercado fundiário.

Na prática, um exemplo evidente da prevalência de um urbanismo patrimonialista voltado à elite é a morosidade na substituição do Plano Diretor de Uberlândia de 2006, cuja aprovação se arrasta há anos⁶. Um dos principais motivos para essa demora – possivelmente o mais relevante – reside no desinteresse dos governantes em regulamentar os grandes vazios urbanos existentes na cidade. A ausência de normas específicas e democráticas que delimitem com precisão as metragens de terrenos enquadráveis no conceito de vazio urbano, bem como a falta de previsão de sanções e da aplicação de uma alíquota justa de IPTU progressivo no tempo sobre grandes glebas não edificadas, refletem a resistência em contrariar os interesses de grandes proprietários fundiários o que perpetua a desigualdade no acesso ao solo urbano e compromete a efetivação de um planejamento urbano socialmente inclusivo. Nesse caso, prefere-se sacrificar necessidades urbanísticas de milhares em detimentos de alguns.

A *contrário sensu*, a promulgação da Constituição de 1988 impôs a necessidade de um planejamento urbano em conformidade com os princípios democráticos e os direitos fundamentais e rejeitou práticas arbitrárias e parciais, a fim de viabilizar um desenvolvimento urbano mais justo e inclusivo. Diante desse panorama, torna-se essencial compreender como essa conquista foi gradativamente construída e quais são suas implicações jurídicas, de maneira que o aparato normativo estabelecido pela Constituição de 1988 seja efetivamente conhecido pelos cidadãos e aplicado pelos órgãos competentes. Esse conhecimento e aplicação são fundamentais para concretizar um planejamento urbano que assegure a verdadeira justiça social e promova a equidade no acesso e uso do espaço urbano.

3.1 A Constituição Federal de 1988 e sua importância ao direito urbanístico

O processo constituinte contou com uma vultosa participação popular, foram mais de 100.000 assinaturas de organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional da Reforma Urbana, que propunha principalmente: a) a

⁶ A revisão do Plano Diretor de 2006 está em andamento desde 2024, contudo, até o momento, ainda não entrou em vigor.

autonomia do governo municipal; b) a gestão democrática das cidades; c) o direito social de moradia; d) o direito à regularização de assentamentos informais consolidados; e) a função social da propriedade urbana; e f) o combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas (Fernandes, 2008). Esse movimento foi fomentado pelo aumento da especulação imobiliária, intensificação da pobreza, segregação socioespacial, marginalização social, habitabilidade sem condições mínimas de dignidade e desigualdade.

Mesmo com a pressão popular, em um primeiro momento uma das garantias pilares do direito às cidades sustentáveis, o direito social à moradia, não foi expressamente incluída na Constituição – só foi incorporada pela Emenda 6/2000. No entanto, o princípio da propriedade urbana foi elencado como direito fundamental em diversos artigos da Carta Magna, entre os quais se destaca: O caput e inciso XXII do artigo 5º que garante a todos, independentemente da classe social, a benesse da propriedade⁷. O inciso XXIII que determina à propriedade atender a sua função social – e essa é considerada satisfeita quando se cumpre às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, § 2º do artigo 182 e os incisos II e III⁸ do artigo 170⁹, que dispõem sobre a ordem econômica brasileira, a qual deve ser valorizadora do trabalho e livre iniciativa, asseguradora de existência digna, conforme os preceitos da justiça social, bem como os princípios da propriedade privada e da função social da propriedade.

Contudo, segundo Fisher (1994), falar em moradia vai muito além de falar de propriedade, para entender o habitar é essencial compreender a cultura que envolve o morador, de modo a mensurar a complexidade existente na relação sujeito-moradia-cidade. A partir disso, exige-se um estudo mais aprofundado quando se fala em oferta habitacional de qualidade.

A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo um marco fundamental para o Direito Urbanístico no Brasil ao definir claramente a quem caberia a função de

⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes[...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

⁸ Art. 182º - § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: II - propriedade privada; III - função social da propriedade.

promover espaços urbanos de qualidade. De acordo com Campos Libório e Saule Júnior (2017, p. 6), a execução da atividade urbanística — compreendida como a intervenção estatal voltada à ordenação dos espaços habitáveis — configura-se como uma função pública típica, atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em suas respectivas esferas de competência. Essa gestão deve ocorrer com a necessária participação da sociedade civil, em cooperação com a iniciativa privada e em condições isonômicas para a promoção de empreendimentos e atividades urbanísticas.

Com isso, a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema de gestão democrática das cidades que descentraliza competências entre os entes federativos e visa ao planejamento urbano inclusivo, eficaz e ambientalmente sustentável. Esse arcabouço jurídico abrange o desenvolvimento urbano, bem como a preservação ambiental e cultural, ainda determina a proteção do patrimônio histórico, artístico e ambiental e a promoção de políticas urbanísticas integradas que contemplam habitação, saneamento básico e transporte urbano (Brasil, 1988). Ademais, a Constituição reforça a preservação do meio ambiente como um direito fundamental de todos e incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as gerações presentes e futuras.

O Capítulo II da Constituição Federal reafirma a responsabilidade municipal na execução do desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais estabelecidas em lei e destaca o plano diretor como instrumento central. Esse plano orienta o crescimento urbano e assegura que a propriedade cumpra sua função social e outorga ao Poder Público o poder de impor sanções como parcelamento compulsório, edificação compulsória, imposto progressivo e, em casos extremos, desapropriação mediante justa indenização (Brasil, 1988). Também se inclui o reconhecimento da usucapião especial urbana, um instrumento vital para a regularização fundiária.

Importante elucidar que o capítulo da política urbana na Constituição de 1988, incluído pela Emenda Popular n. 63, reflete um pacto democrático que uniu diversos setores sociais, técnicos do Estado, acadêmicos e movimentos sociais urbanos (Koury; Oliveira, 2021). Essa inclusão representou uma conquista estratégica ao consolidar no arcabouço legal do país os instrumentos da reforma urbana discutidos desde o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 e ao promover uma sociedade urbana mais inclusiva e democrática. A autonomia municipal, reconhecida

pelo artigo 30, inciso VIII da CF/1988¹⁰, reforça a competência dos municípios para o adequado ordenamento territorial por meio de planejamento e controle do uso do solo urbano.

No entanto, a Constituição vinculou a política urbana à necessidade de uma lei regulamentadora que, com especificidade e robustez, disciplinasse o Direito Urbanístico. Esse contexto resultou em um hiato normativo entre os avanços constitucionais e sua efetiva implementação pelos municípios brasileiros e gerou obstáculos jurídicos e políticos na aplicação prática das disposições constitucionais. Somente com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei nº 10.257/2001), os artigos 182 e 183 da Constituição foram devidamente regulamentados e se estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana¹¹. Dessa forma, evidencia-se a indiscutível relevância do Estatuto da Cidade para o Direito Urbanístico brasileiro, pois ele não apenas incorpora a essência urbanística da Constituição, mas também fornece aos municípios - por meio de seus planos diretores - os instrumentos jurídicos necessários para ordenar o planejamento urbano de maneira democrática, inclusiva e sustentável.

¹⁰ Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

¹¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a 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 prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

3.2 O Estatuto da Cidade: considerações e impactos

A promulgação do Estatuto da Cidade representou um marco paradigmático no Direito Urbanístico brasileiro, não apenas por conferir regulamentação aos dispositivos constitucionais previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, mas também por estabelecer um arcabouço normativo que orienta e impõe deveres aos entes municipais. Ao disciplinar o planejamento urbano sob uma perspectiva técnico-jurídica qualificada, o Estatuto não se limita a fornecer diretrizes gerais, mas também instrumentaliza os municípios para que exerçam sua competência legislativa e administrativa de forma autônoma e promove um ordenamento territorial pautado na inclusão social, na gestão democrática e na sustentabilidade urbana.

3.2.1 O estatuto e seu processo evolutivo de aplicação

As disciplinas jurídicas contemporâneas seguem um percurso evolutivo característico. Inicialmente, surgem como meras incorporações de inovações externas ao campo jurídico tradicional e configurou sua infância. Em seguida, recebem reconhecimento normativo por meio de leis e regulamentos esparsos, enquanto começam a adquirir uma identidade teórica ainda incipiente. Esse estágio, equivalente à adolescência, marca a construção de uma identidade normativa própria, impulsionada tanto pela sistematização doutrinária quanto pela consolidação de instrumentos regulatórios. Finalmente, na idade adulta, o desafio passa a ser a consolidação e a articulação sistêmica: conceitos, finalidades, instrumentos e competências precisam ser claramente definidos e interligados de forma a permitir uma aplicação efetiva na realidade concreta (Sundfeld, 2002)

O Direito Urbanístico, enquanto disciplina autônoma, configura-se como um fenômeno jurídico contemporâneo e emerge em resposta aos desafios estruturais impostos pela urbanização moderna, tais como a concentração demográfica, a escassez de solo urbano e os impactos ambientais decorrentes da ocupação desordenada do território. Embora normas urbanísticas possuam antecedentes históricos notáveis – a exemplo dos regulamentos edilícios, das normas de alinhamento e das leis de desapropriação –, a constituição de um arcabouço normativo sistemático e coeso voltado à regulação do espaço urbano é um

desenvolvimento próprio do século XX (Sundfeld, 2002).

A gênese do Direito Urbanístico está intrinsecamente vinculada à evolução da ciência do urbanismo, especialmente a partir da década de 1930, quando se consolida a noção de plano urbanístico como instrumento técnico-normativo para o ordenamento territorial. Nesse contexto, a regulamentação da dinâmica urbana começou a demandar soluções jurídicas que, do ponto de vista do Direito Civil e do Direito Administrativo da época, apresentavam-se como inovações destrutivas. O processo normativo, inicialmente fragmentado, convergiu para a formação de um novo ramo jurídico, estruturado sob a designação de Direito Urbanístico (Sundfeld, 2002).

A ascensão desse campo jurídico representou uma ruptura paradigmática em relação ao Direito Civil Clássico, ao deslocar do domínio puramente individual para o âmbito estatal as decisões fundamentais sobre a destinação da propriedade urbana, o que consagra o princípio da função social da propriedade. Essa transformação também ampliou significativamente o espectro do Direito Administrativo e incorporou instrumentos de intervenção estatal ativa na propriedade privada e superou as restritas medidas de polícia administrativa, que se limitavam a impor restrições de cunho negativo. Como consequência, os entes públicos passaram a exercer um papel mais assertivo na formulação e implementação de políticas urbanísticas, mediante a edição de planos diretores, normas regulamentares e ações concretas voltadas à estruturação do espaço urbano (Sundfeld, 2002).

No Brasil, a fase formativa do Direito Urbanístico situa-se entre as décadas de 1930 e 1970, período em que o ordenamento jurídico começa a incorporar o princípio da função social da propriedade, enquanto administrativistas e civilistas passam a se debruçar sobre os aspectos jurídicos do urbanismo. Nesse ínterim, emergem os Planos Nacionais de Desenvolvimento, bem como as primeiras leis de zoneamento, que delineiam as bases da política urbana nacional (Sundfeld, 2002).

A partir da década de 1970, em resposta ao crescimento vertiginoso das cidades – particularmente das capitais, com São Paulo como caso paradigmático –, o Direito Urbanístico brasileiro passa a consolidar-se como um ramo jurídico autônomo. Nesse período, observa-se a institucionalização de mecanismos normativos específicos para o planejamento urbano, a publicação dos primeiros tratados jurídicos dedicados ao tema e a intensificação da atuação estatal na organização territorial das cidades, de modo a inaugurar uma nova era de intervenção pública na dinâmica urbana (Sundfeld,

2002.

A adolescência do Direito Urbanístico brasileiro teve como grande marco a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual não apenas reconheceu sua existência como disciplina jurídica autônoma, mas também delineou seus objetivos e instrumentos fundamentais. A positivação constitucional do tema encontra-se especialmente consignada no artigo 24, que conferiu à União a competência para editar normas gerais sobre a matéria (inciso I c/c § 1º)¹², reserva aos Estados a competência suplementar (§ 2º)¹³ e atribui aos Municípios a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, II)¹⁴ (Sundfeld, 2002).

Entretanto, o mero reconhecimento constitucional, embora fundamental, revelou-se insuficiente para solucionar o dilema existencial desse ramo jurídico: a delimitação de um critério diferenciador apto a definir sua abrangência normativa e sua autonomia perante outros campos do Direito, notadamente o Direito Civil e o Direito Administrativo. O debate sobre a identidade do Direito Urbanístico tornou-se ainda mais relevante diante das incertezas quanto à distribuição de competências legislativas. Persistiam dúvidas acerca da qualificação de determinados institutos e instrumentos normativos: se enquadrados no Direito Urbanístico, caberia à União apenas a edição de normas gerais; se pertencentes ao Direito Civil, sua normatização competiria exclusivamente à União; e, se classificados como matéria estritamente local, sua regulamentação seria de atribuição exclusiva dos Municípios (Sundfeld, 2002).

Dessa forma, a Constituição de 1988 representou um divisor de águas ao institucionalizar o Direito Urbanístico e conferir um estatuto normativo próprio. Contudo, essa formalização constitucional, por si só, não foi suficiente para conduzi-lo à fase adulta, uma vez que persistiam impasses conceituais e operacionais que dificultavam sua plena consolidação. O cenário de indefinição normativa e a necessidade de um instrumento regulador mais robusto ensejaram o surgimento do

¹² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

¹³ § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

¹⁴ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), cujo propósito central foi superar a prolongada adolescência do Direito Urbanístico brasileiro (Sundfeld, 2002).

Coube ao Estatuto da Cidade a árdua tarefa de consolidar esse ramo jurídico emergente, fixa conceitos fundamentais, regulamenta instrumentos urbanísticos e promove sua articulação sistêmica. Essa articulação operou-se tanto no âmbito interno, ao estabelecer conexões entre os diversos mecanismos urbanísticos, quanto no plano externo, ao integrar suas disposições a outros sistemas normativos, como o Direito Imobiliário e o Direito Registral. Ao estruturar um arcabouço jurídico coeso e viabilizar a operação sistemática do Direito Urbanístico, o Estatuto da Cidade em visão holística representou o passo definitivo rumo à fase adulta desse ramo jurídico, o que lhe deu a robustez normativa necessária para sua efetiva aplicação e operacionalização no ordenamento jurídico brasileiro.

3.2.2 As diretrizes gerais do estatuto da cidade

Ao incorporar instrumentos da reforma urbana, propostos desde o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, a inclusão da política urbana na Constituição Federal de 1988 configurou uma conquista estratégica para os ativistas urbanos em promover uma sociedade mais inclusiva e democrática (Brasil, 2016). A Constituição garantiu a autonomia municipal para o ordenamento territorial, planejamento e controle do uso do solo urbano, especialmente através do Plano Diretor, que visa assegurar os serviços essenciais e a função social da propriedade urbana. Apesar dos desafios na aplicação, a reforma urbana encontrou respaldo constitucional que culminou na promulgação do Estatuto da Cidade e regulamentou a política urbana ao estabelecer diretrizes gerais para sua implementação (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, constitui um marco fundamental na legislação urbanística ao fornecer um arcabouço normativo para o planejamento urbano sustentável. Ainda que contenha instrumentos de aplicação direta, como o Plano Diretor e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a efetivação da política urbana depende amplamente da legislação local. O Plano Diretor, por sua vez, é essencial para organizar o território, controlar o uso do solo, promover o desenvolvimento sustentável, gerir a infraestrutura e planejar o urbanismo a longo prazo (Sundfeld, 2002).

A visão do Estatuto é plural e contrasta ao individualismo do Direito Civil, ao

conceber a ordem urbanística como um conjunto orgânico de imposições vinculantes e como um estado de equilíbrio a ser alcançado e preservado. O Estatuto reforça o princípio da função social da propriedade urbana e enfatiza ao proprietário o dever de utilizar o solo conforme as diretrizes públicas, combater a especulação imobiliária e promover um uso racional e equitativo dos espaços urbanos. Ademais, o Estatuto incorpora instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e reitera a relevância da participação popular no planejamento urbano ao assegurar que as decisões públicas reflitam as necessidades da sociedade e favoreçam o desenvolvimento justo e inclusivo (Sundfeld, 2002).

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade são fundamentais para a promoção de cidades sustentáveis e integram o desenvolvimento econômico, a justiça social e a preservação ambiental. Ao consolidar a sustentabilidade ambiental como princípio orientador, o Estatuto promove práticas que minimizam impactos ambientais e garantem o uso racional dos recursos naturais, aspectos cruciais para a resiliência das cidades brasileiras diante das mudanças climáticas. Assim, as diretrizes do Estatuto da Cidade se apresentam como um pilar normativo essencial para a construção de cidades justas, inclusivas e sustentáveis no Brasil.

Segundo Carvalho Filho (2009), essas diretrizes gerais podem ser classificadas em cinco hipóteses:

Figura 3: Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade



O Estatuto da Cidade, conforme delineado no art. 2º, apresenta um conjunto

abrangente de diretrizes gerais que orientam a execução da política urbana. José dos Santos Carvalho Filho (2009) agrupou essas diretrizes em cinco categorias metodológicas: governamentais, sociais, econômico-financeiras, relativas ao solo urbano e jurídicas. As *diretrizes governamentais* demandam a intervenção direta do Poder Público no planejamento urbano, oferta de serviços, integração entre áreas urbanas e rurais, e proteção ambiental. As *diretrizes sociais* visam assegurar a participação democrática no processo de urbanização e o usufruto do direito às cidades sustentáveis.

As *diretrizes econômico-financeiras* tratam da alocação de recursos e de investimentos, além de buscar a compatibilização de políticas econômicas e a recuperação de investimentos privados. As *diretrizes relativas ao solo urbano* focam na regulação do uso e da ocupação do solo e na regularização fundiária em áreas de baixa renda. Por fim, as *diretrizes jurídicas* visam simplificar atos legislativos e normas edilícias, reduzir custos e ampliar a oferta de habitação. Carvalho Filho (2009) salienta que essas categorias não são rígidas, pois muitas diretrizes se interconectam e reafirmam a função social do desenvolvimento urbano e da propriedade, o que estimula a criação de diretrizes especiais para contextos específicos.

No contexto da presente pesquisa, conferem-se primazia às diretrizes de cunho social, dado seu impacto na concretização dos direitos urbanísticos. Os direitos previstos no inciso I do artigo 2º não se configuraram como meras prerrogativas individuais autônomas, mas como expressões de um direito coletivo voltado à edificação de cidades sustentáveis. Sua efetivação insere-se em um ordenamento urbanístico estruturado na promoção do equilíbrio territorial e socioambiental, e garante benefícios à coletividade e, por consequência reflete em vantagens individuais. Nesse sentido, as diretrizes normativas que orientam sua implementação assumem papel preponderante, razão pela qual serão aprofundadas nas seções subsequentes.

3.2.2.1 *Diretrizes Governamentais*

As diretrizes governamentais do Estatuto da Cidade, previstas no artigo 2º,

incisos IV, V, VII, VIII, XII e XVI¹⁵, impõem ao Poder Público a adoção de medidas legislativas e administrativas voltadas à ordem urbanística, e abrange planejamento territorial, infraestrutura, integração urbano-rural, sustentabilidade, proteção ao patrimônio e equilíbrio entre os setores público e privado (Carvalho Filho, 2009).

O planejamento urbano (inciso IV) orienta a distribuição da população e das atividades econômicas e previne o crescimento desordenado e impactos ambientais negativos, o que é obrigação legal das autoridades públicas (Aguiar, 1996; Sundfeld, 2002; Silva, 2001). A infraestrutura urbana e os serviços essenciais (inciso V) são responsabilidade prioritária dos Municípios e podem ser fornecidos pelo setor público ou privado (Meirelles, 2013; Silva, 2001).

A integração entre atividades urbanas e rurais (inciso VII) busca harmonizar essas dinâmicas para promover o desenvolvimento socioeconômico equilibrado e reduzir desigualdades regionais (Carvalho Filho, 2009). A sustentabilidade na produção e no consumo (inciso VIII) exige compatibilidade entre crescimento econômico e preservação ambiental o que evita danos irreversíveis. A proteção ao patrimônio público e ambiental (inciso XII) resguarda o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural, e alinha-se à legislação ambiental, como as Leis nº 9.605/98 e nº 9.985/2000. Por fim, a isonomia entre os setores público e privado (inciso XVI) assegura um equilíbrio regulatório e incentiva a participação da iniciativa privada na promoção da ordem urbanística, desde que respeitado o interesse social (Carvalho Filho, 2009).

Assim, o Estatuto da Cidade estrutura uma política urbana ordenada, sustentável e socialmente justa o que garante qualidade de vida, equilíbrio territorial e

¹⁵ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: V – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

preservação ambiental, em consonância com os princípios constitucionais. Em suma, as diretrizes governamentais do Estatuto da Cidade desempenham um papel essencial na formulação de uma política urbana que promova desenvolvimento ordenado, sustentável e socialmente justo, bem como que vise à melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras.

3.2.2.2 Diretrizes sociais

As diretrizes sociais, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade, visam a promover o benefício social e a assegurar a participação democrática no processo de urbanização ao deslocar o foco das responsabilidades exclusivamente do Poder Público para a coletividade, como centro das transformações urbanas e dos objetivos da política urbana. Essas diretrizes, destacadas nos incisos I, II, III, IX e XIII do artigo 2º¹⁶, refletem ações estratégicas para garantir o direito a cidades sustentáveis e uma urbanização inclusiva e participativa.

a) Direito a Cidades Sustentáveis (inciso I): esse inciso assegura o “direito a cidades sustentáveis”, que abrange o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tanto para as gerações presentes quanto futuras. Como discute Carrera (2005), esse direito exige um equilíbrio entre desenvolvimento urbano e bem-estar coletivo, além de evitar favorecimentos a grupos específicos, o que promove um planejamento que protege as gerações presentes vindouras.

b) Participação da Sociedade Civil (inciso II): A gestão democrática da política urbana, prevista no inciso II, envolve a participação da sociedade civil, diretamente ou

¹⁶ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

por meio de associações representativas, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A participação pública é elementar para alinhar as ações urbanísticas aos interesses coletivos e para evitar decisões desconectadas das necessidades da população (Carvalho Filho, 2009).

c) Cooperação Governo/Iniciativa Privada (inciso III): o inciso III promove a “cooperação entre governos, a iniciativa privada e demais setores da sociedade” no processo de urbanização, sempre em atendimento ao interesse social. Essas parcerias, estabelecidas por convênios, permitem maximizar recursos e resultados, mas devem sempre priorizar o interesse social, sob pena de nulidade do ato (Carvalho Filho, 2009).

d) Justiça nos Benefícios e Ônus (inciso IX): O inciso IX estabelece a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, e objetiva a garantir que todos os setores envolvidos compartilhem, de maneira equitativa, as responsabilidades e as vantagens das ações urbanísticas, conforme o princípio da proporcionalidade (Carvalho Filho, 2009).

e) A realização de audiência pública entre o Poder Público municipal e a população interessada antes da implantação de empreendimentos ou atividades de impacto urbano. Esse instrumento normativo assegura transparência, participação democrática e controle social de modo a prevenir danos socioambientais e garantir a inclusão dos agentes afetados no processo decisório (Carvalho Filho, 2009).

Em síntese, as diretrizes sociais do Estatuto da Cidade estabelecem um marco regulatório fundamental para assegurar que a política urbana no Brasil promova cidades justas, sustentáveis e inclusivas, baseadas na participação democrática, na cooperação Inter setorial e na justiça na distribuição dos benefícios e do ônus da urbanização.

3.2.2.3 Diretrizes econômico-financeiras

As diretrizes econômico-financeiras delineadas no art. 2º, incisos X e XI¹⁷, do

¹⁷ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

Estatuto da Cidade, surgem como instrumentos essenciais no campo da política urbana e engloba políticas econômicas, financeiras, tributárias e de investimentos que são vitais para o desenvolvimento das cidades. Embora não se concentrem exclusivamente nas atividades governamentais ou no fator social, o enfoque econômico-financeiro revela-se crucial para a implementação eficaz das estratégias urbanísticas (Carvalho Filho, 2009).

a) Instrumentos de Política Econômico-Financeira (inciso X): o inciso X do Estatuto da Cidade estabelece a necessidade de alinhamento dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira, bem como dos gastos públicos, aos objetivos de desenvolvimento urbano e privilegia os investimentos que promovam o bem-estar geral e a fruição dos bens urbanos por todos os segmentos sociais. Este dispositivo demonstra a aplicação do princípio da isonomia e determina que apenas os investimentos que beneficiem amplamente a comunidade urbana recebam tratamento econômico-financeiro favorável, excluir privilégios a investimentos com outros fins (Carvalho Filho, 2009). Assim, o legislador propôs um sistema de incentivos que priorize o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável e veda benefícios a investimentos que não atendam a esses objetivos.

b) Recuperação de Investimentos (inciso XI): O inciso XI determina que os investimentos públicos que resultem na valorização de imóveis urbanos devem ser recuperados pelo Poder Público. O legislador sustenta que os benefícios provenientes de investimentos públicos, ao valorizarem determinados imóveis, devem ser repartidos com a coletividade; caso contrário, é justo que o Poder Público seja resarcido por esses dispêndios. Tal resarcimento encontra fundamento nos princípios da igualdade e da imensoalidade. Entre os mecanismos jurídicos destacados para essa recuperação, figura a contribuição de melhoria, prevista na Constituição Federal e regulamentada pelo Código Tributário Nacional (art. 81)¹⁸, como discutido por Sacha Calmon Navarro Coelho (1999, p. 538). Outro mecanismo relevante é a desapropriação por zona, conforme o Decreto-lei nº 3.365/41, que permite ao Poder Público recuperar investimentos mediante a desapropriação e

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

¹⁸ Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

subsequente alienação de imóveis que tenham sido valorizados de forma extraordinária. Além disso, mecanismos como receitas originárias e derivadas, ao incluir o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), possibilitam a recuperação indireta dos investimentos públicos e ajusta o valor venal dos imóveis à nova realidade urbanística e favorecer o erário municipal (Carvalho Filho, 2009).

Essas diretrizes econômico-financeiras, ao estruturar mecanismos de incentivo e recuperação de investimentos, visam assegurar que o desenvolvimento urbano atenda aos princípios de justiça social e de sustentabilidade econômica, bem como promova um crescimento urbano equitativo e bem estruturado.

3.2.2.4 Diretrizes relativas ao solo urbano

As diretrizes relativas ao solo urbano, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, compõem o cerne da política urbana, e são elementares para a promoção e para a preservação da ordem urbanística e do bem-estar dos habitantes e dos usuários das cidades. A regulamentação do uso do solo urbano é primordial para combater os problemas decorrentes da ocupação irregular e busca garantir que o desenvolvimento das cidades ocorra de maneira organizada e sustentável, em conformidade com a função social da propriedade e o interesse público (Carvalho Filho, 2009).

O Estatuto da Cidade enfatiza a necessidade de controlar o uso do solo para evitar que sua ocupação excessiva, inadequada ou incompatível comprometa a qualidade urbana. Nesse sentido, a lei procura prevenir situações em que a proximidade de usos incompatíveis ou o uso excessivo em relação à infraestrutura urbana existente gerem impactos negativos ao meio ambiente e à harmonia urbana (Carvalho Filho, 2009). Para tanto, o uso dos imóveis deve respeitar a função social da propriedade, que visa integrar o interesse particular ao bem-estar coletivo.

A especulação imobiliária é objeto de crítica contundente no Estatuto, especialmente a retenção especulativa de imóveis urbanos, a qual resulta em subutilização ou não utilização. Essa prática é considerada um entrave ao desenvolvimento urbano, pois implica retenção de propriedades com o único intuito de lucro especulativo, sem atender às necessidades da comunidade. A especulação inflaciona o mercado imobiliário, beneficia exclusivamente os proprietários, enquanto prejudica a sociedade. Nesse contexto, o Estatuto estabelece medidas preventivas e

repressivas para garantir que os imóveis sejam utilizados de maneira compatível com as diretrizes da política urbana (Carvalho Filho, 2009).

O controle do parcelamento, da edificação e do uso do solo é essencial para assegurar a harmonia entre o interesse particular e o público. A legislação impõe que tais atividades estejam de acordo com a infraestrutura urbana disponível e evita o uso excessivo ou inadequado do solo, que poderia demandar uma ampliação desnecessária da infraestrutura local ou gerar tráfego sem suporte viário adequado, desestabiliza o equilíbrio urbanístico (Carvalho Filho, 2009). Dessa forma, a diretriz visa prevenir a instalação de empreendimentos que possam se tornar polos geradores de tráfego sem a infraestrutura correspondente, para proporcionar, assim, a fluidez do trânsito e o bem-estar da população.

Outro aspecto crucial é a prevenção da deterioração de áreas já urbanizadas, em especial aquelas afetadas por ações ou empreendimentos privados que comprometem o uso adequado desses espaços. A degradação de praças públicas e demais áreas urbanas, muitas vezes causada por atos de vandalismo ou desocupação, exige uma atuação eficiente do poder de polícia municipal para assegurar a conservação desses espaços e manter a qualidade de vida urbana (Carvalho Filho, 2009).

Ademais, o Estatuto sublinha a importância de prevenir a poluição e a degradação ambiental, além de destacar a proteção ambiental como uma das principais preocupações da política urbana. A legislação visa prevenir ações que prejudiquem o meio ambiente, ainda promove a integridade dos sistemas ambientais e assegura que as diretrizes urbanísticas contribuam para a preservação e a recuperação dos bens jurídicos ambientais (Carvalho Filho, 2009).

A regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda são medidas também destacadas pelo Estatuto. Isso, pois ela se faz crucial para transformar situações de posse em direitos de propriedade, bem como para promover justiça social no campo da propriedade urbana. A urbanização dessas áreas aspira fornecer a infraestrutura essencial, como saneamento básico, energia elétrica e pavimentação, assim como melhora a qualidade de vida das comunidades marginalizadas (Carvalho Filho, 2009).

3.2.2.5 As diretrizes jurídicas

As diretrizes jurídicas contempladas no Estatuto da Cidade assumiram uma relevância particular no âmbito da política urbana e sublinha a intrínseca interdependência entre os aspectos jurídicos e as demais diretrizes gerais. Em especial, o inciso XV do art. 2º¹⁹ destacou-se ao tratar, de maneira peremptória, da simplificação legislativa e evidencia-se como elemento fundamental para a efetividade das políticas urbanísticas (Carvalho Filho, 2009).

Nesse momento é imprescindível a necessidade de simplificação da legislação relativa ao parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como das normas edilícias, com o objetivo de reduzir custos e ampliar a oferta de lotes e unidades habitacionais. Assim o Estatuto evidencia a importância de uma abordagem legislativa que, ao desburocratizar os procedimentos urbanísticos, viabilize maior acessibilidade à moradia para as populações de baixa renda e promove, assim, a efetividade do direito à cidade (Carvalho Filho, 2009).

No tocante ao parcelamento do solo urbano, as diretrizes gerais foram inicialmente delineadas pela Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Tal diploma legal, ao regulamentar o parcelamento urbano, consolidou-se como uma norma de natureza multidisciplinar por abranger aspectos de direito civil, processual civil, penal e administrativo. Enquanto as matérias pertinentes às três primeiras disciplinas permaneceram sob a competência legislativa da União, as normas de direito administrativo foram inseridas na competência das entidades federativas, em respeito à autonomia conferida pelo pacto federativo (Carvalho Filho, 2009).

José dos Santos Carvalho Filho (2009) destacou que, desde a promulgação da Lei n.º 6.766, surgiram questionamentos quanto à constitucionalidade de alguns dispositivos, especialmente daqueles que, ao tratarem de matérias administrativas, afrontaram a autonomia dos entes federativos. Esses dispositivos, embora ainda válidos e eficazes no âmbito das normas de direito civil e penal, não foram plenamente recepcionados pela Constituição vigente, sobretudo no que diz respeito às competências hoje atribuídas aos municípios, que ganharam maior destaque no contexto da urbanização (Carvalho Filho, 2009).

¹⁹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

O Estatuto da Cidade, ao prever a simplificação da legislação urbanística em todas as esferas federativas, não objetivou apenas a redução dos custos, mas também o aumento da oferta de lotes e de unidades habitacionais, com particular atenção às populações mais vulneráveis. Contudo, Carvalho Filho (2009) advertiu que a eficácia dessa diretriz estaria comprometida caso os governos federal, estaduais e municipais não se alinhasssem na harmonização de suas legislações de modo que as simplificassem e as tornassem mais acessíveis à população (Carvalho Filho, 2009).

Dessa forma, a diretriz jurídica estabelecida no inciso XV ressaltou a necessidade imperiosa de uma coordenação legislativa eficaz, que viabilizasse a implementação das políticas públicas urbanas, assim como garantisse, por meio da simplificação normativa, a efetivação dos direitos à habitação e a cidades sustentáveis (Carvalho Filho, 2009). Essas garantias consubstanciadas podem ser exercidas mediante Ação Civil Pública e obrigam o Poder Público a pautar sua política urbana conforme os preceitos normativos e particulares a agir em prol do equilíbrio urbano (Sundfeld, 2002). Isso posto, todas as fases do planejamento urbano pelo gestor público deverão ser feitas em concordância à legislação específica.

3.2.2.6 Planejamento, Organização e Gestão da Política Urbana pelo Poder Público

O Estatuto da Cidade, consagrado pela Lei nº 10.257/2001, representa um marco normativo essencial na política urbana brasileira e estabelece diretrizes para o planejamento, a organização e a gestão das cidades. Em resposta à urbanização acelerada das décadas de 1960 e 1970 e ao impulso da redemocratização consolidada pela Constituição Federal de 1988, que conferiu autonomia aos municípios para o ordenamento territorial urbano, o Estatuto reflete a necessidade de alinhar o uso do solo à função social da propriedade e da cidade, bem como define direitos e deveres tanto para o poder público quanto para os particulares.

Conforme assevera Fernandes (1998), o Estatuto da Cidade aborda quatro aspectos centrais: conceitual, ao definir a função social da propriedade e da cidade; instrumental, ao introduzir mecanismos para implementação de políticas urbanas; institucional, ao estabelecer processos para gestão urbana; e de regularização fundiária, com foco nos assentamentos informais. A função social da propriedade, revisitada pela Constituição de 1988, impõe ao poder público a responsabilidade de

coordenar o uso do solo em consonância com os interesses coletivos e o equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade promove uma articulação entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil, mediante parcerias e gestão democrática, a qual integra o planejamento urbano com a participação popular. Todavia, Moreira (2002) destaca certas limitações, como a ausência de disposições específicas aplicáveis a áreas rurais, bacias hidrográficas e regiões metropolitanas, e aponta para a necessidade de ajustes legislativos para uma abordagem mais abrangente.

O planejamento urbano, conduzido pelo poder público, compreende diversas fases estruturadas para garantir um desenvolvimento ordenado e eficaz das cidades. A fase de diagnóstico envolve a coleta e a análise de dados sobre a realidade municipal, bem como considera condições físicas, socioeconômicas, ambientais e institucionais, em consonância com as diretrizes do Estatuto. A fase de prognóstico projeta cenários futuros com base nas tendências diagnosticadas, além de fundamentar-se na Lei nº 10.257/2001 e na participação popular para garantir que as projeções sejam realistas e estejam alinhadas com as expectativas comunitárias.

A terceira fase, formulação de objetivos e metas, define propósitos que devem estar alinhados ao Plano Diretor Municipal, conforme o Estatuto da Cidade, e que refletem os interesses da população para a melhoria da qualidade de vida urbana. Na fase de elaboração de propostas são formuladas ações concretas para alcançar os objetivos, como planos de uso do solo e projetos de infraestrutura, que devem respeitar os princípios da função social da propriedade e da gestão democrática, de acordo com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

A fase de implementação mobiliza recursos financeiros, humanos e materiais, com base nos instrumentos previstos no Estatuto, como planos de ação governamental e parcerias público-privadas, para garantir a execução eficaz das propostas. Por fim, a fase de monitoramento e avaliação exige a criação de sistemas permanentes de acompanhamento e análise dos resultados obtidos, em consonância com o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal, além de assegurar uma gestão urbana transparente e participativa.

O Estatuto também introduz instrumentos de política urbana, como o plano diretor, o parcelamento e a edificação compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação mediante títulos da dívida pública, ainda permite ao poder público uma

intervenção mais efetiva no processo de urbanização. Tais instrumentos visam fomentar a regularização fundiária e a inclusão social, também promove um urbanismo que privilegie a equidade e a sustentabilidade.

No contexto de um urbanismo popular, o Estatuto da Cidade enfatiza a necessidade de políticas que incluem a população de baixa renda nos benefícios da urbanização e propõe a regularização das ocupações informais, já que reconhece que a legislação deve promover a urbanização factível, ao invés de se prender a ideais utópicos. Contudo, a efetivação plena do Estatuto enfrenta desafios significativos, especialmente devido à persistência de desigualdades socioespaciais e à concentração de terras, o que, muitas vezes, impede a concretização do direito à cidade para todos.

Portanto, o Estatuto da Cidade estabelece um novo paradigma no direito urbanístico brasileiro, fundado na promoção de um desenvolvimento urbano integrado e na garantia dos direitos sociais fundamentais. Entretanto, sua concretização requer uma gestão urbana robusta, com participação popular efetiva e compromisso real do poder público. Quais, então, são os elementos essenciais que configuram o direito a cidades sustentáveis e como eles devem ser aplicados para garantir uma urbanização equitativa e democrática?

4 PLANO DIRETOR: A BASE JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO URBANO MUNICIPAL

Haja vista a imprescindibilidade do Plano Diretor para o desenvolvimento e expansão urbana do município, nesta seção tratar-se-á do: a) Plano Diretor; b) seu conceito; c) natureza jurídica; d) processo legislativo; e) relação com o instituto da propriedade; f) relação com o planejamento; e g) a participação popular em todos os momentos de sua elaboração, vigência e aplicação. É necessário conhecer a norma Plano Diretor, pois é nela que estarão inseridos os direitos a cidades sustentáveis, objetos de nossa análise.

No que tange à propriedade, desde a Constituição de 1934, a menção ao princípio da função social que ela deve atender está presente na legislação brasileira. Com a inclusão das “funções sociais da cidade” na Constituição de 1988, o legislador

reafirma isso, amplia o escopo do conceito e faz com que o enfoque individual do lote seja transcendido para abranger a coletividade da cidade. Essa mudança reflete uma visão mais abrangente de urbanismo, abandona a abordagem fragmentada do urbanismo lote a lote, onde a responsabilidade era exclusiva do proprietário, e passa a considerar a cidade como um todo integrado (Fernandes, Afonsin, 2010).

A partir de 1988, os planos diretores assumiram um papel fundamental como instrumentos tradicionais de ordenamento territorial dos municípios brasileiros. O capítulo “Da Política Urbana” da Constituição atribui aos municípios a competência para implementar essa política e estabelece que a função social da propriedade urbana se realiza quando a propriedade atende às normativas do Plano Diretor. Embora essa disposição possa parecer inicialmente simples, ela acarreta uma enorme responsabilidade aos municípios, que passam a ser os responsáveis pelo planejamento urbano e pela definição das normas para o uso, parcelamento e ocupação de cada parte do território urbano. Dessa forma, assegura-se que a cidade como um todo cumpra suas funções sociais (Fernandes, Afonsin, 2010).

Este novo encargo impõe aos municípios brasileiros a necessidade de realizar um profundo processo de diagnóstico das dinâmicas territoriais, bem como de identificar as vocações de diferentes áreas urbanas e de analisar os movimentos do mercado imobiliário. Especial atenção deve ser dada à identificação de conflitos socioespaciais, como ocupações em áreas ambientalmente sensíveis ou de uso comum, e disputas entre diferentes grupos socioeconômicos pela ocupação do espaço urbano. Esse processo exige também o mapeamento das necessidades habitacionais da população de baixa renda, frequentemente afetada pela falta de infraestrutura e pela ocupação desordenada do solo urbano (Fernandes, Afonsin, 2010).

4.1 Plano Diretor: Conceito e Natureza Jurídica

O plano diretor é o instrumento fundamental da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município, com ênfase nos aspectos sociais protegidos nesse ínterim. Em conformidade com o artigo 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, sob a responsabilidade do poder público municipal e de acordo com diretrizes gerais estabelecidas em lei, tem o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus

habitantes. A preocupação com aspectos como lazer, cultura e esporte está intrinsecamente alinhada com os objetivos do plano diretor, que também busca a otimização da prestação de serviços públicos municipais (Carvalho Filho, 2009).

A expansão urbana, predominantemente de natureza territorial, possui um papel fundamental no planejamento futuro ao prever a ampliação do centro urbano para áreas periféricas quando o núcleo central se aproximar da saturação. A ausência dessa expansão pode comprometer severamente a qualidade de vida dos habitantes, uma vez que o crescimento populacional no centro urbano ocorre de maneira contínua. Portanto, é imperativo que o plano diretor antecipe e planeje as áreas periféricas para a expansão da aglomeração urbana (Carvalho Filho, 2009).

Em consonância com a estrutura constitucional, o Estatuto da Cidade reitera este princípio no artigo 40 e determina que o plano diretor, aprovado por lei municipal, constitui o instrumento fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana²⁰. Em suma, o plano diretor representa o alicerce da política urbana municipal, define diretrizes e objetivos essenciais relacionados ao desenvolvimento social e a expansão urbana, e possui natureza jurídica de lei básica municipal (Carvalho Filho, 2009).

4.1 Conteúdo do Plano Diretor

Quanto ao seu conteúdo, o Plano Diretor, como principal instrumento urbanístico, não pode ser uniforme em todas as municipalidades devido às suas diferentes características sociais, culturais, econômicas, territoriais, ambientais e turísticas. Cada governo municipal, composto pelo Executivo e Legislativo, define suas próprias diretrizes e prioridades políticas, o que resulta em variações significativas entre os planos diretores municipais.

Apesar disso, é possível identificar aspectos gerais que devem ser contemplados em todos os planos diretores, divididos em cinco categorias principais: físico, social, econômico, ambiental e administrativo (Carvalho Filho, 2009).

- No aspecto físico, o foco está na ocupação e ordenação do solo urbano, e há a proposta de melhorar a qualidade de vida dos habitantes por meio do planejamento de sistemas viários, zoneamento e áreas de lazer.

²⁰ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

- No aspecto econômico, o plano diretor deve incluir o desenvolvimento de áreas para construção comercial e residencial, assim como espaços industriais e comerciais que impulsionem a economia local.
- No aspecto social, há a inclusão de serviços essenciais como educação, saúde, habitação, transporte e trabalho, com o objetivo de melhorar as condições de vida dos cidadãos urbanos.
- No aspecto ambiental, implicitamente exigido pela Constituição, há a necessidade de proteção do meio ambiente por meio da criação de áreas de preservação e espaços verdes que beneficiem a comunidade e o turismo local.

Por fim, o aspecto administrativo do Plano Diretor envolve a efetiva implementação dos projetos urbanísticos, o que exige acompanhamento, estudos técnicos e controle, ou seja, a adaptação do plano às realidades e às mudanças sociais em curso. Assim, embora cada Plano Diretor seja único e adaptado às necessidades específicas de cada município, esses aspectos fundamentais proporcionam uma estrutura ampla para o desenvolvimento urbano sustentável e integrado (Carvalho Filho, 2009).

4.2 Plano Diretor e Planejamento Municipal

No âmbito do planejamento municipal, o plano diretor é essencial ao município, conforme estabelecido pelo artigo 40, § 1º²¹, do Estatuto da Cidade. Esse dispositivo normativo determina que o Plano Diretor é inseparável das políticas urbanísticas municipais, as quais, com frequência, demandam recursos públicos significativos. A partir disso, o planejamento plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem obrigatoriamente incorporar as diretrizes e as prioridades estabelecidas no plano diretor. Essa conexão é fundamental e implícita, mesmo na ausência de previsão expressa em lei. Os instrumentos financeiros municipais possuem um papel fundamental para viabilizar o planejamento urbano e garantir que o plano diretor não se limite a uma mera formulação teórica, mas se efetive na prática (Carvalho Filho, 2009).

É viável ajustar as leis financeiras para assegurar a compatibilidade com o

²¹ 40, § 1º . Estatuto da Cidade. O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

planejamento urbano, especialmente quando não se preveem os meios para a implementação da política urbana. Contudo, é indispensável que haja uma estreita integração entre o Plano Diretor e essas leis para que se forme um harmônico sistema de planejamento urbano. Quanto à abrangência territorial do Plano Diretor, o artigo 40, § 2º, do Estatuto da Cidade²² estipula que ele deve abranger integralmente o território municipal como uma unidade indivisível. Embora essa exigência pareça óbvia, ela reforça a obrigação do município de incluir todas as suas regiões, distritos e aglomerações no Plano Diretor (Carvalho Filho, 2009).

Qualquer tentativa de marginalizar partes do município em detrimento de outras contraria a legislação federal e, portanto, deve ser considerada inconstitucional. A legislação municipal que deixar de cumprir essa obrigação ficará em desacordo com o Estatuto da Cidade, que possui status constitucional. Essa situação configura uma inconstitucionalidade reflexa, amplamente reconhecida pela doutrina jurídica, apesar de algumas divergências teóricas. Em síntese, o legislador municipal tem o dever de elaborar um Plano Diretor abrangente, que contemple todas as áreas do município. Essa abrangência é essencial para evitar discriminações e garantir que todas as comunidades locais sejam contempladas no desenvolvimento urbano de modo a atender às expectativas da população e às necessidades de progresso local (Carvalho Filho, 2009).

4.3 O processo legislativo do Plano Diretor

No contexto do processo legislativo de elaboração do Plano Diretor municipal, observa-se uma sequência ordenada e regimentalmente definida. Inicialmente, o projeto de lei é apresentado à Câmara Municipal, acompanhado de estudos, de pareceres técnicos e de demais elementos pertinentes à sua instituição, então segue para a análise das comissões internas competentes. Durante essa fase, a Câmara tem a prerrogativa de propor emendas ao projeto, desde que não se trate de matéria inviável ou economicamente impraticável, conforme salientado por José Afonso da Silva (2010). É imperativo que o Legislativo busque aprimorar o projeto antes de considerar sua rejeição integral, visto que o Plano Diretor representa um instrumento fundamental para o desenvolvimento urbano ordenado e o bem-estar da comunidade

²² § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

(Carvalho Filho, 2009).

A aprovação do projeto segue o quórum estabelecido para leis ordinárias pela Constituição Federal, embora exista a possibilidade de a Lei Orgânica municipal determinar um quórum mais elevado²³. Contudo, qualquer tentativa de fixar um quórum especial para leis urbanísticas, além do previsto constitucionalmente, carece de fundamentação legal e constitucional e deve ser evitada, pois uma rigidez excessiva pode impossibilitar adaptações necessárias às mudanças urbanísticas. Após a aprovação legislativa, o projeto segue para a sanção do prefeito e posterior promulgação, momento em que as disposições do Plano Diretor se transformam em normas jurídicas efetivas e passam a integrar o ordenamento municipal (Carvalho Filho, 2009).

Quanto à revisão, conforme estabelecido pelo artigo 40, § 3º²⁴, do Estatuto da Cidade, o Município tem a obrigação de revisar a lei que institui o Plano Diretor pelo menos a cada dez anos. Essa revisão é essencial, pois o planejamento urbano exige um processo contínuo de acompanhamento, controle e atualização, que permita adaptar suas diretrizes às novas realidades municipais. O Plano Diretor não é estático, mas dinâmico e evolutivo, e deve ser periodicamente ajustado para refletir as mudanças sociais e urbanísticas. Inclusive, o prazo máximo para realizá-la é de 10 anos, prazo esse que, infelizmente, muitos municípios não cumprem (Meirelles, 2013). A omissão na revisão do Plano Diretor constitui uma violação legal pela Administração Municipal e sujeita os responsáveis às consequências da improbidade administrativa, conforme previsto na Lei 8.429/92. Essas consequências podem incluir a perda da

²³ A Lei Orgânica do Município de Uberlândia configura-se como instrumento normativo essencial para a concretização do direito às cidades sustentáveis, especialmente no que concerne à moradia digna e à regularização fundiária. O diploma estabelece diretrizes vinculantes para o planejamento urbano e a implementação de políticas habitacionais inclusivas, determinando a cooperação federativa para a construção de moradias e o saneamento básico. O texto normativo prioriza investimentos em habitação, assegura infraestrutura adequada e combate a especulação imobiliária. Ademais, destina recursos ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, destinado ao financiamento de programas de regularização fundiária e reassentamento de famílias em áreas de risco. No que tange ao direito à terra urbana, a Lei Orgânica disciplina a distribuição equitativa dos benefícios e ônus da urbanização e afirma a inclusão habitacional da população de baixa renda. A norma impõe a urbanização e regularização fundiária de loteamentos clandestinos ocupados sob regime de posse ou em condições de sub-habitação, veda remoções arbitrárias e assegura o reassentamento em unidades habitacionais dotadas de infraestrutura pública essencial. Ainda, reforça a função social da propriedade urbana e equilibra o desenvolvimento urbano com a proteção ambiental. Dessa forma, a Lei Orgânica do Município de Uberlândia configura-se como fundamento jurídico indispensável para a garantia da segurança da posse e a promoção da inclusão social e o adequado ordenamento territorial.

²⁴ Art 40, § 3º , Estatuto da Cidade. A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

função pública, a suspensão dos direitos políticos, o resarcimento de danos, entre outras sanções, mesmo na ausência de prejuízo material ao patrimônio público. Além disso, a negligência nesse dever pode também configurar crime de responsabilidade, passível de processo político como *impeachment*, conforme determinações constitucionais e da Lei Orgânica do Município (Carvalho Filho, 2009).

Em Uberlândia o Plano Diretor encontra-se sem revisão desde 2006, ou seja, 19 anos sem alteração e atualização de seu texto, o que – apesar dos importantes conceitos no que tange aos direitos as cidades sustentáveis – o torna obsoleto, excludente e inoperável em muitos aspectos.

Por fim, em todo o processo supracitado, é necessário garantir fiscalização, o que exige a participação e a transparência em favor da comunidade. Essa disposição reflete princípios de política urbana presentes no Estatuto, como a gestão democrática e a cooperação entre o setor público e privado. A participação popular não se limita apenas à fase de planejamento, na qual são analisados interesses públicos e privados, mas também se estende à etapa de execução, na qual a vigilância tanto do governo quanto da comunidade se torna fundamental. O Estatuto confere aos Poderes Legislativo e Executivo municipais a responsabilidade de assegurar essas prerrogativas, embora seja naturalmente incumbência do Executivo liderar a preparação do plano, o que proporciona maior oportunidade de participação pública. Contudo, o Legislativo exerce um papel essencial ao verificar se todas as garantias estabelecidas foram cumpridas durante o processo legislativo que converte o projeto em lei e assegura a conformidade com os princípios democráticos estabelecidos (Carvalho Filho, 2009).

4.4 O Plano Diretor e a participação popular

O Estatuto da Cidade introduziu uma nova abordagem na elaboração dos planos diretores, distinta dos tradicionais planos reguladores, o que assegura a participação popular de maneira clara e inovadora. Esse enfoque tem o propósito de romper com práticas autoritárias do passado e possibilita que os novos planos expressem consensos sobre as regras de desenvolvimento urbano, os quais são obtidos por meio de debates inclusivos que envolvem diversos atores. A democratização na gestão da política urbana é uma consequência lógica do Estado democrático de direito proclamado pela Constituição Federal, que atribui ao povo o

exercício do poder. O artigo 2º do Estatuto da Cidade estabelece diretrizes claras nesse sentido e enfatiza a gestão democrática ao assegurar a participação da população e de associações representativas nos processos urbanísticos (Alfonsin, 2015).

Além disso, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 43, §4º²⁵, determina a realização de audiências públicas, debates abertos à comunidade, publicidade dos documentos produzidos e acesso amplo às informações, com o objetivo de garantir a transparência e a participação efetiva no processo de elaboração e fiscalização do Plano Diretor. A transformação da participação popular de uma mera possibilidade em uma obrigação legal do gestor público reflete a importância jurídica dessa abordagem. Apesar de os municípios, em geral, compreenderem a relevância dessa participação, muitas vezes enfrentam desafios práticos na organização desses processos, especialmente para torná-los efetivamente inclusivos e informativos. Para superar esses desafios, é necessário capacitar a população interessada por meio de cursos, cartilhas e materiais educativos que facilitem o entendimento do planejamento urbano, promovam um verdadeiro empoderamento cidadão e garantam a legitimidade dos futuros planos diretores (Alfonsin, 2015).

A construção de um entendimento comum entre os urbanistas responsáveis pelo Plano Diretor e a população interessada nos preceitos legais é essencial para cumprir a diretriz de gestão democrática estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Caso o processo de elaboração do plano não contemple efetivamente a participação popular, antigas dinâmicas de dominação tendem a se repetir, o que favorece os interesses do mercado imobiliário e prejudica a transformação das cidades em espaços mais justos e inclusivos para todos os cidadãos. A transparência durante o processo de elaboração dos planos diretores é fundamental, e torna-se um imperativo legal disponibilizar documentos e propostas para que a população e entidades possam ter ciência e contribuir com suas opiniões nas decisões que impactam o território municipal. A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) reforça essa obrigação de publicidade, que constitui simultaneamente uma garantia democrática e um requisito fundamental para viabilizar a participação popular, além de representar um desafio adicional a ser enfrentado pelos municípios (Alfonsin, 2015).

²⁵ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

4.5 O Plano Diretor de 1994 e suas principais diretrizes

O Plano Diretor de Uberlândia de 1994, estabelecido pela Lei Complementar nº 78, de 27 de abril de 1994, configura-se como um marco normativo essencial na promoção do direito à moradia e ao acesso à terra urbana. Ao atender à exigência constitucional prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, esse instrumento legal buscou estruturar diretrizes fundamentais para a ordenação do uso do solo e para a efetivação de uma política habitacional inclusiva. No entanto, apesar dos avanços normativos promovidos, algumas limitações estruturais e de implementação impediram que o plano alcançasse plenamente seus objetivos.

Em sua concepção, o Plano Diretor de 1994 adotou uma abordagem inovadora ao estabelecer como meta a promoção do acesso equitativo à terra urbana, notadamente para as camadas economicamente vulneráveis da população. O artigo 36 da legislação municipal determinou a responsabilidade do poder público na efetivação desse direito, por meio de programas, convênios e financiamentos que viabilizassem a urbanização inclusiva e a justa distribuição do solo. Esse mecanismo normativo representou um avanço significativo ao reconhecer a necessidade de intervenções estatais diretas na estruturação de políticas habitacionais de caráter social.

A preocupação com a moradia digna também foi um aspecto fundamental abordado pelo plano. A previsão de setores especiais de habitação social, com infraestrutura adequada e serviços essenciais, demonstra uma tentativa de evitar a formação de aglomerados urbanos precários e a marginalização das populações de baixa renda. Ademais, a destinação de recursos do Fundo Municipal de Habitação para financiamento de programas habitacionais, regularização fundiária e autoconstrução assistida reflete uma iniciativa progressista voltada à materialização do direito à moradia e à terra urbana (Uberlândia, 1994).

Outro aspecto relevante reside na previsão de desapropriação de terrenos para a criação de assentamentos habitacionais destinados à população de baixa renda. Essa prerrogativa, alicerçada na função social da propriedade, configura-se como um instrumento essencial para combater a especulação imobiliária e para garantir a destinação adequada do solo urbano. É inegável que a previsão de mecanismos para

a regularização fundiária e o planejamento da habitação social reforçam a democratização do acesso ao direito à terra urbana (Uberlândia, 1994).

Entretanto, apesar das disposições normativas avançadas, o Plano Diretor de 1994 enfrentou críticas contundentes. A escolha de uma equipe externa para a elaboração do plano, sob a coordenação do urbanista Jaime Lerner, resultou em diretrizes genéricas, muitas vezes descontextualizadas das especificidades socioeconômicas e culturais de Uberlândia. Fonseca (2007) destacou a falha em adaptar as diretrizes aos desafios locais o que evidenciou um planejamento urbano distanciado da realidade da população.

Ademais, a ausência de instrumentos efetivos para controlar a ocupação dos vazios urbanos contribuiu para a manutenção de um padrão de crescimento desordenado e contraria os princípios norteadores do plano. Ainda que previsse mecanismos como o solo criado e o IPTU progressivo, tais instrumentos não foram devidamente regulamentados ou aplicados o que fragilizou o cumprimento da função social do solo urbano.

Outro entrave significativo foi a escassa participação popular na formulação do plano o que configurou um processo de planejamento tecnocrático e distante das demandas reais do município. A democratização da gestão urbana, elemento essencial do Estatuto da Cidade, foi negligenciada o que limitou a efetividade das políticas habitacionais delineadas. Todavia, vale ressaltar que a participação via consultoria dos docentes, discentes, arquitetos e urbanistas da Universidade Federal de Uberlândia na formulação do Plano Diretor de 1994 foi de extrema importância para dar qualidade e robustez aos pontos em que o plano se mostrou consonante às necessidades populacionais.

Em síntese, o Plano Diretor de Uberlândia de 1994 representou um avanço normativo significativo ao instituir diretrizes para a efetivação do direito à moradia e à terra urbana. No entanto, sua implementação revelou fragilidades estruturais, sobretudo no que concerne à efetividade dos instrumentos de controle fundiário, à integração com a legislação de uso do solo e à participação social no processo de formulação e execução das políticas urbanas. Assim, se por um lado o plano consolidou avanços na estrutura normativa da política habitacional de Uberlândia, por outro, a ausência de um planejamento participativo e de regulamentação efetiva de

seus instrumentos comprometeu sua plena eficácia e evidencia a necessidade de aperfeiçoamentos nas diretrizes urbanísticas subsequentes.

4.6 O Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG

A revisão do Plano Diretor de 2006 de Uberlândia foi conduzida com base na metodologia de planejamento estratégico, fundamentada na construção de cenários prospectivos para o município. Esse processo visava orientar as propostas de desenvolvimento municipal de acordo com um referencial denominado *Cenário Ideal*, que refletia os anseios da sociedade local para o seu futuro coletivo, conhecido como *Cenário Desejado*. Para tanto, a equipe realizou um diagnóstico minucioso da situação atual do município, o *Cenário Atual*, no qual sistematizou e analisou as diversas facetas da realidade municipal. A partir desse diagnóstico, traçou diretrizes e normas que buscavam um cenário futuro viável, que conciliava as ideias do cenário ideal com as expectativas da população de modo a destacar as potencialidades e mitigar as deficiências identificadas no cenário atual (Uberlândia, 2006 *apud* Justino, 2016).

O Plano Diretor de 2006 tinha como objetivo central a construção de uma cidade sustentável, socialmente justa, economicamente viável e ambientalmente equilibrada. Segundo Justino (2016), o desenvolvimento do cenário ideal se alicerçou em três princípios fundamentais:

- Cidade Compacta: esse princípio visava aumentar a densidade de ocupação da malha urbana e promover a diversidade no uso e ocupação do solo. A implementação eficaz desse princípio permitiria a otimização econômica e ambiental do uso da terra e da distribuição de infraestrutura pública, com ênfase especial em transporte e saneamento básico.
- Policentrismo em Rede: essa abordagem buscava valorizar subcentros urbanos e estabelecer redes de transporte coletivo radiais, o que favoreceu a criação de modelos integrados de uso do solo e de transporte. A densificação habitacional nos pontos de interseção das redes de transporte público, bem como a implementação de ciclovias e vias exclusivas para pedestres na área central, eram componentes-chave desta estratégia.
- Manutenção da Forma Urbana e Limites Urbanos: Este princípio incentivava a verticalização ao redor de polos estruturantes, a criação de uma rede de áreas verdes e a conservação de áreas protegidas nas regiões periféricas.

Esses princípios tinham como objetivo promover um urbanismo compacto e integrador, com vistas ao desenvolvimento de uma cidade densa e diversificada, capaz de atender às necessidades presentes e futuras da população de Uberlândia (Uberlândia, 2006 *apud* Justino, 2016).

No desenvolvimento do *Cenário Atual* do Plano Diretor, a equipe técnica da Prefeitura, em conjunto com a consultoria Tese Tecnologia, realizou um diagnóstico integrado que abrangeu aspectos socioeconômicos, ambientais, legais e institucionais. Essa análise possibilitou uma compreensão qualitativa da situação urbana da cidade, por identificar os pontos fortes e fracos do contexto local. A equipe técnica municipal, com o auxílio de desenhistas e estagiários, sistematizou os dados e formulou um quadro diagnóstico que serviu de base para a proposição de diretrizes futuras (Justino, 2016).

O *Cenário Desejado*, por sua vez, foi orientado pelos anseios da população e construído a partir de consultas comunitárias realizadas em audiências públicas e reuniões setoriais. Nessas consultas, os principais problemas percebidos pela comunidade foram identificados e priorizados. Contudo, uma ampla pesquisa, que envolveu a distribuição de 80.000 questionários, não obteve o engajamento esperado, resultou, assim, em uma participação superficial da população, mais voltada ao cumprimento formal dos requisitos do Estatuto da Cidade do que à construção efetiva de uma gestão democrática (Justino, 2016).

Para concluir o plano, a consultoria contratada ofereceu cursos de capacitação técnica aos membros do Núcleo Gestor e organizou reuniões temáticas sobre questões cruciais como uso do solo, mobilidade e políticas públicas. Essas atividades tiveram o propósito de identificar os problemas do município e discutir possíveis soluções, o que resultou em um cenário proposto que procurava alinhar o ideal técnico com os desejos sociais, em uma visão estratégica de desenvolvimento municipal. No entanto, a metodologia adotada não foi suficiente para criar uma verdadeira cultura de participação popular qualificada. A falta de capacitação adequada dos participantes limitou a profundidade das discussões, o que fez com que as contribuições comunitárias, embora relevantes, fossem relegadas a um plano secundário, distante do cenário proposto, que visava integrar critérios técnicos e anseios sociais (Justino, 2016).

Apesar dessas limitações, o Plano Diretor de 2006 representou um avanço significativo em comparação aos planos anteriores, por oferecer um diagnóstico mais preciso das potencialidades e fragilidades do município, especialmente em questões de mobilidade e expansão urbana. Assim, ele foi pioneiro ao abordar a circulação de maneira abrangente, incluindo todos os meios de locomoção e suas interações (Justino, 2016).

4.6.1 Fundamentos gerais

O Plano Diretor de 2006 de Uberlândia/MG fundamenta-se em inúmeros compromissos que demonstram o seu intuito de, além de implementar os princípios das cidades sustentáveis, alcançar uma sociedade justa livre solidária. Alguns deles inter-relacionam-se diretamente com o direito à terra urbana e o direito à moradia. Sobre eles discorre-se a seguir:

4.6.1.1 Compromisso com o solo

A política de uso e ocupação do solo no Município de Uberlândia, conforme delineado no seu Plano Diretor de 2006, tem o objetivo de harmonizar o adensamento urbano com a capacidade de suporte ambiental, potencializar áreas dotadas de infraestrutura consolidada e preservar as redes de serviços públicos. Além disso, destaca-se a importância do inventário arquitetônico e cultural do Bairro Patrimônio para a conservação e valorização do patrimônio histórico local.

O adensamento urbano, fenômeno intrinsecamente vinculado à estruturação espacial das cidades contemporâneas, reveste-se de importância inestimável para o fortalecimento das bases democráticas. Ao propiciar a proximidade entre indivíduos, instituições e serviços essenciais, tal dinâmica urbana instaura um ambiente propício à ampliação do acesso ao conhecimento, à circulação de ideias e à efetiva participação cidadã nos processos decisórios que conformam a urbe.

A densificação territorial bem planejada, ao articular moradia e terra urbana trabalho, lazer e serviços em um espaço acessível e bem estruturado, rompe com a

lógica da segregação urbana que historicamente afastou determinadas parcelas da população dos centros decisórios. O afastamento geográfico, em grande medida, traduz-se em distanciamento político, pois impõe barreiras materiais e cognitivas que inibem a participação efetiva no debate público. Assim, ao favorecer o encontro, a troca e a disputa de narrativas dentro do espaço compartilhado, o adensamento qualificado emerge como vetor de fortalecimento da esfera pública.

O direito à cidade, nessa perspectiva, não se limita ao usufruto dos bens e serviços urbanos, mas se expande à dimensão política da vida urbana, em que a presença física se traduz em influência nos rumos da polis. Afinal, para que a democracia seja substantiva, não basta que direitos sejam enunciados abstratamente; é imperativo que se permita ouvir a pluralidade de vozes sociais e que os processos decisórios incorporem a diversidade de experiências que compõem o espaço urbano.

Dessa forma, o adensamento urbano planejado, conjugado à mobilidade democrática, configura-se não apenas como uma estratégia de otimização espacial, mas como um mecanismo de justiça social e fortalecimento democrático. Ao eliminar os enclaves urbanos e fomentar a coexistência entre distintos estratos sociais, tal fenômeno contribui para a construção de uma cidade verdadeiramente acessível e democrática, onde o direito de ir e vir converte-se na prerrogativa de estar, participar e decidir.

A adoção do conceito de bairro integrado como unidade de planejamento territorial busca fortalecer a coesão social e promover o desenvolvimento equilibrado das diversas áreas urbanas. A definição detalhada da legislação de uso do solo para os subcentros e a execução de projetos urbanísticos específicos têm a finalidade de valorizar essas áreas como centros econômicos e culturais. Assim como o plano de 1994, a política municipal também se orienta pela criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o que permite o parcelamento apenas de áreas contíguas à mancha urbana já estabelecida, exceto por autorização específica. O diagnóstico da situação fundiária urbana e rural do município; oferece uma base fundamental para a implementação de políticas públicas eficazes (Uberlândia, 2006).

A atualização da Planta de Valores Imobiliários e a revisão periódica do perímetro urbano são medidas destinadas ao controle do crescimento urbano e da valorização imobiliária. A determinação da densidade de ocupação desejada para cada zona urbana visa garantir um desenvolvimento urbano sustentável e alinhado às

características locais. A política de incentivo à implantação de atividades econômicas estratégicas na Área Central, bem como a melhoria da qualidade de vida urbana por meio da requalificação do Bairro Fundinho e da redução do impacto do transporte coletivo representam iniciativas voltadas à revitalização de áreas centrais e à melhoria da mobilidade urbana. A requalificação urbana da Área Central e do Fundinho tem o objetivo de valorizar esteticamente essas regiões e proporcionar um ambiente urbano mais seguro e agradável (Uberlândia, 2006).

A criação da Zona Cultural do Fundinho e a requalificação do bairro têm a finalidade de preservar a identidade histórica e cultural da cidade, enquanto a estruturação de subcentros diversificados ligados a terminais de transporte objetiva descentralizar serviços e fomentar a vida comunitária nos bairros.

O macrozoneamento municipal de Uberlândia constitui um instrumento fundamental para a gestão eficiente do território, ao dividi-lo em zonas que levam em consideração fatores naturais e humanos. Macrozonas como Proteção das Áreas dos Mananciais (MZP) e Turismo e Lazer (MZTL) demonstram o compromisso com a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável de atividades específicas (Uberlândia, 2006).

O detalhamento do macrozoneamento em zonas como Rural Sudoeste (Mzs) e Rural Nordeste (Mzn) reconhece as diferentes vocações agrícolas e ambientais dessas áreas e estabelece diretrizes específicas para cada uma. A Macrozona Urbana (Mzu) e as zonas de transição (Mzt) buscam equilibrar o crescimento urbano com a preservação ambiental e a qualidade de vida urbana. O ordenamento territorial e a política de uso e ocupação do solo de Uberlândia baseiam-se em um robusto conjunto de diretrizes legais e científicas, com o propósito de promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo. A implementação eficaz dessas diretrizes exige monitoramento contínuo e revisão das políticas públicas, o que garante que o crescimento urbano ocorra de maneira equilibrada e responsável, bem como que respeite as características ambientais, culturais e econômicas de cada região do município (Uberlândia, 2006).

Contudo, conforme se analisará nos tópicos sobre os direitos à terra urbana, infraestrutura, moradia e outros pertinentes, na prática, o que foi legislado não se cumpre e não se mostra suficiente para atender à complexidade da realidade territorial überlandense.

4.6.1.2 *Compromisso com o meio ambiente*

O compromisso intransigente do Plano Diretor de Uberlândia com a preservação ambiental transcende a mera formulação normativa e configura-se como um pilar essencial para a concretização do direito à terra urbana. Esse compromisso, sustentado por um arcabouço jurídico e científico rigoroso, reflete não apenas a aderência do município às diretrizes constitucionais e federais de proteção ambiental, mas também materializa os fundamentos do desenvolvimento sustentável, elemento indissociável da função social da propriedade urbana.

Desde o artigo 10º do Plano Diretor de 2006²⁶, a legislação municipal alicerça-se no princípio da sustentabilidade, consagrado na Constituição Federal de 1988 e consolida-se como um instrumento normativo capaz de harmonizar a ocupação territorial com a conservação dos recursos naturais indispensáveis ao equilíbrio ecológico e à qualidade de vida da população. A existência de bens ambientais estratégicos, como a Cachoeira do Sucupira, evidencia a relevância desse compromisso, pois tais recursos, ao mesmo tempo em que desempenham papel fundamental na manutenção dos ecossistemas locais, devem ser protegidos como componentes essenciais da paisagem urbana e da identidade territorial de Uberlândia.

A interseção entre a proteção ambiental e o direito à terra urbana encontra respaldo normativo nos artigos subsequentes do Plano Diretor. O artigo 11º do Plano Diretor de 2006²⁷, ao estabelecer o dever inquestionável tanto do Poder Público quanto da coletividade na preservação do meio ambiente, reforça a natureza difusa e intergeracional desse direito, que ultrapassa os limites da posse privada para abranger o bem-estar coletivo e a perenidade dos recursos naturais. O direito à terra urbana não se limita ao acesso à moradia, mas engloba a conformação de espaços sustentáveis e salubres, onde a presença de infraestrutura ambientalmente equilibrada se torna um requisito inafastável.

²⁶Todas as ações contempladas nesta Lei têm como pressuposto a sustentabilidade ambiental, de acordo com o artigo 225 da Constituição da Federal de 1988 e com as políticas estaduais e federais de proteção ao meio ambiente, e objetivam assegurar a preservação dos recursos naturais básicos do Município de Uberlândia, necessários à qualidade de vida das populações atuais e futuras.

²⁷ Art 11 - É dever do Poder Público e da comunidade zelar pela proteção ambiental em todo o território do Município, de acordo com as disposições da Legislação Municipal e das normas adotadas pelo Estado de Minas Gerais e pela União Federal.

Nesse sentido, o artigo 12º do Plano Diretor de 2006, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, gestão de resíduos sólidos e controle da poluição. Tais dispositivos não apenas garantem a melhoria das condições urbanas, mas também evitam a degradação dos bens naturais e asseguram que a expansão da cidade ocorra de maneira planejada e compatível com a capacidade de suporte ambiental do território.

A normatização ambiental delineada no artigo 14º do Plano Diretor de 2006²⁸, por sua vez, reforça o compromisso municipal com a proteção da biodiversidade, a recuperação de áreas degradadas e a criação de espaços públicos sustentáveis, como parques e corredores ecológicos. Essas diretrizes revelam que a gestão territorial de Uberlândia não se limita à regulamentação da ocupação do solo, mas se insere em um projeto de cidade que reconhece a interdependência entre desenvolvimento urbano e conservação ambiental. Ao integrar o planejamento ecológico à ordenação territorial, o Plano Diretor amplia o escopo do direito à terra urbana e garante que este não se restrinja ao acesso físico ao solo, mas contemple também a qualificação dos espaços em que a população se insere.

No que tange ao direito à moradia, adota-se um raciocínio alinhado, mas com especificidades próprias. A efetivação desse direito pressupõe a garantia de um ambiente urbano sustentável e equilibrado e transcende a mera oferta de unidades residenciais. A legislação municipal, fundamentada no princípio da sustentabilidade desde o artigo 10º do Plano Diretor de Uberlândia de 2006, alinha-se aos preceitos constitucionais e normativos superiores para assegurar que o crescimento urbano ocorra sem comprometer os recursos naturais essenciais à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A moradia, enquanto direito social, apenas se concretiza em sua integralidade quando integrada a um território ecologicamente equilibrado. O artigo 11º do Plano Diretor de Uberlândia de 2006²⁹ reforça a obrigação irrenunciável do Poder Público e

²⁸ São diretrizes ambientais municipais:

I - proteger e preservar a biodiversidade, os recursos e os elementos naturais;
II - recuperar os fundos de vales, nascentes e córregos das áreas urbana e rural, implantar ou adequar sistemas de dissipação nos lançamentos das águas pluviais, para possibilitar a recuperação das áreas de preservação e criação de parques lineares e unidades de conservação;
III - garantir a proteção dos recursos hídricos e vegetais, a redução dos problemas de drenagem e a criação de áreas para lazer na concepção dos parques, áreas de preservação e unidades de conservação[...]

²⁹ É dever do Poder Público e da comunidade zelar pela proteção ambiental em todo o território do

da coletividade na preservação ambiental, de modo que a expansão imobiliária, especialmente na Zona Sul de Uberlândia, deve observar diretrizes que impeçam a degradação do meio ambiente e a sobrecarga dos sistemas ecológicos.

Dessa forma, o compromisso ambiental do Plano Diretor de Uberlândia configura-se como eixo estruturante da política habitacional e garante que a efetivação do direito à moradia ocorra de maneira compatível com a preservação dos recursos naturais. A sustentabilidade não pode ser relegada a um mero princípio abstrato e deve se traduzir em diretrizes concretas que orientem a construção de espaços urbanos saudáveis, equilibrados e acessíveis, onde o direito à habitação se realize sem comprometer o direito coletivo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.6.1.3 Compromisso com mobilidade

A efetivação dos direitos à terra urbana e à moradia em um contexto de cidade sustentável exige a incorporação de uma política de mobilidade que transcendia a mera organização espacial do território e alcance a plena realização da dignidade da pessoa humana. A relação saudável e em tempo curto entre moradia e trabalho é indissociável da concretização de uma cidade equitativa e acessível, na qual os cidadãos possam desfrutar de um ambiente urbano planejado, eficiente e ambientalmente responsável. O compromisso com a mobilidade urbana, conforme delineado no Plano Diretor de Uberlândia, constitui, portanto, elemento essencial para garantir que a moradia não seja um conceito restrito à posse de um imóvel, mas sim uma condição integralmente associada ao direito à cidade.

A política de mobilidade urbana e rural de Uberlândia, estruturada nos artigos 25 e 26³⁰, do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 reflete o compromisso municipal

Município, de acordo com as disposições da Legislação Municipal e das normas adotadas pelo Estado de Minas Gerais e pela União Federal.

³⁰ Art 25º São diretrizes da política de mobilidade urbana e rural no Município de Uberlândia:
I - elaborar o Plano de Mobilidade Urbana e Rural que dê prioridade aos transportes não motorizados e coletivo;
II - consolidar o Sistema Integrado de Transporte - SIT, com a criação da rede integrada de transporte coletivo;
III - racionalizar a circulação de bens e mercadorias;
IV - humanizar os trechos rodoviários que cortam a malha urbana, por meio de adequação urbanística, sobretudo nas travessias de pedestres;
V - elaborar projetos visando a implantação de ciclovias nos fundos de vale e a implementação de rede cicloviária integrada, contemplando o deslocamento casa-trabalho e inter-modalidade;
VI - elaborar o Plano de Gestão de Pavimentos Urbanos voltados principalmente para as linhas de

com o desenvolvimento sustentável e promove um sistema de transporte integrado, acessível e eficiente. O Plano de Mobilidade Urbana e Rural enfatiza a priorização dos transportes não motorizados e coletivos e reduz a dependência do transporte individual e otimiza os deslocamentos urbanos e rurais. Essa abordagem permite que a população tenha acesso igualitário a todas as oportunidades sociais e econômicas, evita a formação de enclaves urbanos segregados e viabiliza a ocupação territorial de forma ordenada e sustentável.

A efetivação do direito à moradia, quando analisada sob o prisma da mobilidade, demanda uma infraestrutura de transporte que conecte eficientemente os núcleos residenciais às áreas de emprego, educação e lazer. O fortalecimento das ligações viárias entre distritos e a zona urbana, conforme previsto no artigo 26, promove a democratização do espaço urbano ao permitir que os cidadãos accessem os serviços essenciais sem a imposição de barreiras físicas ou econômicas. A implementação de terminais de transporte coletivo em diferentes setores da cidade e a criação de anéis pericentrais e de interligação garantem que a cidade funcione de maneira integrada, mitiga os efeitos da desigualdade territorial e proporciona maior dinamismo ao tecido urbano.

Ademais, a humanização dos trechos rodoviários urbanos e a construção de uma rede cicloviária integrada ressaltam a importância da acessibilidade e da intermodalidade como mecanismos fundamentais para a sustentabilidade. Ao fomentar a utilização de meios de transporte menos poluentes e incentivar alternativas como a bicicleta, a política de mobilidade urbana de Uberlândia promove não apenas

transporte coletivo.

Art 26º São ações de desenvolvimento da política de mobilidade urbana e rural no Município de Uberlândia:

- I - fortalecer as ligações viárias entre distritos e a área urbana do Município, para adequar os acessos aos locais voltados para o turismo e lazer;
- II - promover estudos visando a criação entre a Sede e os Distritos de Cruzeiro dos Peixotos e Martinésia de uma ciclovia paralela à rodovia;
- III - viabilizar a implantação dos terminais do transporte coletivo nos setores Sul, Sudoeste, Noroeste e Leste;
- IV - promover estudos visando a criação de anel pericentral para circulação do transporte coletivo, com o fim de consolidar a integração física e temporal no Setor Central;
- V - promover estudos visando a criação de anel de interligação entre terminais de integração;
- VI - incrementar linhas interbairros contemplando ligação de terminais existentes e futuros;
- VII - complementar o Anel Viário nos trechos Nordeste e Sul;
- VIII - implementar a integração intermodal de bens e mercadorias e estabelecer rotas para o tráfego na área urbana;
- IX - viabilizar parcerias com o Departamento Nacional de Infra-estrutura em Transportes - DNIT e Departamento Estadual de Estradas e Rodagem - DER, para elaboração de projetos urbanísticos e paisagísticos nas margens das rodovias que estão dentro do perímetro urbano;

a redução da emissão de poluentes e o desafogamento do trânsito, mas também reforça o direito à moradia digna ao integrar os cidadãos ao espaço urbano de forma eficiente e equitativa.

O compromisso com a mobilidade sustentável também dialoga diretamente com a proteção ambiental e o planejamento territorial responsável. A expansão urbana desordenada, frequentemente impulsionada pela lógica especulativa do solo urbano, resulta na segregação espacial e no aumento das distâncias entre as residências e os polos de emprego. A instalação de condomínios fechados em áreas afastadas dos centros produtivos e a criação de bairros desprovidos de infraestrutura de transporte comprometem a efetividade do direito à cidade, pois impõem deslocamentos longos e onerosos à população. Assim, a implementação de políticas de transporte integradas é essencial para mitigar os impactos negativos desse modelo de urbanização, e garante que o crescimento da cidade ocorra de forma equilibrada e sustentável.

A integração intermodal de bens e mercadorias, prevista no Plano Diretor, desempenha papel estratégico na logística urbana, reduz os impactos ambientais do transporte de carga e contribui para uma circulação mais eficiente dentro da cidade. A colaboração com órgãos federais e estaduais para aprimorar a infraestrutura viária reforça a necessidade de uma abordagem sistêmica e coordenada para a mobilidade e assegura que as diretrizes de transporte sejam aplicadas de maneira equitativa e alinhadas às necessidades dos cidadãos.

Em síntese, a mobilidade urbana não pode ser dissociada dos direitos fundamentais à terra urbana e à moradia, pois sua efetivação representa o alicerce para uma cidade verdadeiramente sustentável e inclusiva. O compromisso municipal com um sistema de transporte acessível e eficiente, aliado à priorização da mobilidade ativa e coletiva, possibilita a concretização de um modelo urbano no qual os cidadãos tenham plena condição de acessar os benefícios da cidade sem enfrentar barreiras estruturais. Dessa forma, a materialização da dignidade humana no espaço urbano exige um planejamento territorial e viário que garanta o direito de ir e vir com eficiência, segurança e equidade e consolida a mobilidade como um direito indispensável à construção da cidade sustentável.

4.8 A democratização da gestão municipal e sua importância para efetivação do direito à terra urbana e a moradia

A gestão democrática da cidade representa um vetor essencial para a construção de uma governança urbana inclusiva, na qual o direito à moradia e à terra urbana não sejam meramente enunciados normativos, mas prerrogativas efetivas da coletividade. Historicamente, o planejamento urbano brasileiro esteve permeado por um viés patrimonialista, que privilegiou as elites e fomentou a especulação imobiliária, o que perpetua até a atualidade extensos vazios urbanos e dificulta a regularização de loteamentos informais. Esse cenário reforça a necessidade premente de instrumentos normativos que garantam a participação popular na formulação do Plano Diretor e assegure que o planejamento urbano contemple efetivamente os interesses coletivos e atenda às demandas das populações marginalizadas.

A gestão democrática municipal, conforme preceituada no ordenamento jurídico de Uberlândia/MG, constitui-se como fundamento para assegurar a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios e no controle das políticas públicas, em consonância com o princípio do Estado Democrático de Direito e as disposições do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). O Plano Diretor de Uberlândia, ao dispor sobre a gestão democrática em seu texto concebe a participação popular não como um mero mecanismo consultivo, mas como um pilar para a formulação de políticas urbanas pautadas na transparência, na equidade e na justiça social.

O Plano Diretor de 2006 reforça esse compromisso ao prever a criação e fortalecimento de organizações representativas, a capacitação da sociedade civil e a consolidação de espaços deliberativos para a formulação e monitoramento das políticas urbanas. Essa estrutura normativa busca garantir uma governança urbana que contemple a diversidade social e territorial do município e confere legitimidade ao processo decisório e resguarda o direito da população de influenciar diretamente a condução das políticas públicas.

A importância da gestão democrática é reiterada pelo artigo 43, IV do Estatuto da Cidade, que determina a constituição de órgãos colegiados de política urbana, bem como a realização de debates, audiências públicas e consultas populares sobre temas de interesse coletivo. Esses dispositivos visam assegurar que as políticas urbanas sejam construídas com ampla participação social e consolida uma cidade que efetivamente atenda às necessidades da população e mitigue as desigualdades socioespaciais.

A vinculação da gestão democrática à formulação do orçamento municipal pelo Estatuto da Cidade, que prescreve a obrigatoriedade da participação popular na definição dos planos orçamentários. Dessa forma, busca-se garantir que a alocação de recursos públicos esteja alinhada às reais necessidades da população e evita que os investimentos urbanos sejam direcionados apenas para áreas de interesse econômico restrito e favorece uma distribuição equitativa dos benefícios da urbanização.

Apesar da incorporação dos princípios do novo urbanismo no Plano Diretor de Uberlândia, a garantia do direito à terra urbana e à moradia digna exige mais do que diretrizes conceituais. A efetivação desses direitos pressupõe a adoção de mecanismos normativos e administrativos que viabilizem o acesso à cidade por todos os segmentos da população. A mera previsão legal desses direitos sem sua operacionalização compromete a legitimidade do planejamento urbano e esvazia a participação popular de seu caráter transformador.

Diante desse cenário, é imperativo que a gestão democrática do Plano Diretor seja fortalecida por meio da ampliação dos canais de participação popular, da institucionalização de conselhos autônomos de política urbana e da implementação de mecanismos vinculantes de controle social. Somente com uma participação efetiva da sociedade será possível romper com a tradição excludente do planejamento urbano e garantir que os cidadãos marginalizados pelo sistema tenham o direito de produzir e habitar a cidade de maneira digna.

A democratização do planejamento urbano não pode se restringir a meros processos formais de consulta pública, mas deve traduzir-se na incorporação ativa da população na formulação e implementação das políticas urbanas. O direito à cidade não pode ser privilégio de poucos e deve ser assegurado como um direito coletivo, sustentado por uma governança democrática e inclusiva que promova justiça social e equidade territorial. A cidade, enquanto bem comum, deve ser construída de forma participativa e garante que sua estruturação reflita as demandas da coletividade e assegure o pleno exercício da cidadania a todos os seus habitantes.

Nesse sentido, a análise dos direitos à terra urbana e à moradia no Plano Diretor de Uberlândia/MG, à luz do Estatuto da Cidade, torna-se primordial para avaliar se eles estão assegurados a contento. Consoante já exposto, a presente análise se delimita, neste momento, ao exame do texto normativo, sem adentrar em sua efetiva

aplicabilidade no contexto urbano, o que poderá ser objeto de investigação em novo projeto de pesquisa. O escopo primordial dessa dissertação reside na averiguação de se é em que medida o Plano Diretor, ao fazer referência aos direitos fundamentais à terra urbana e à moradia, incorporou os elementos basilares – dispostos no Estatuto da Cidade – que são necessários à formação de uma consciência cidadã sobre essas prerrogativas.

Tais direitos, enquanto expressões concretas da dignidade da pessoa humana, transcendem a mera previsão normativa e assumem caráter instrumental na realização de uma ordem urbanística justa e inclusiva. Por essa razão, sua difusão e acessibilidade à população devem ser compreendidas como elementos essenciais de uma verdadeira alfabetização urbanística e assegura que todos tenham plena ciência das faculdades que lhes são inerentes e das vias legítimas para sua reivindicação. Afinal, o desconhecimento dos direitos urbanos constitui não apenas um entrave ao seu exercício, mas também um fator de perpetuação das desigualdades socioespaciais. Assim, ao verificar se o Plano Diretor contempla, de maneira suficiente, os aspectos formativos indispensáveis à conscientização popular, busca-se aferir se o ordenamento municipal cumpre sua função pedagógica e emancipatória, de maneira que os cidadãos não apenas coexistam no espaço urbano, mas nele possam exercer plenamente seu direito à cidade.

5 ANÁLISE DOS DIREITOS À MORADIA E À TERRA URBANA CONTIDOS NO PLANO DIRETOR DE 2006 DE UBERLÂNDIA/MG À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE

O Plano Diretor municipal é o principal instrumento de orientação da política urbana local e o alicerce fundamental para a concretização do direito às cidades sustentáveis. Nesse contexto, torna-se imprescindível que seu conteúdo seja amplamente compreendido e assimilado por todos os cidadãos. Tal compreensão é a base sobre a qual se pode aplicar suas diretrizes, razão pela qual a análise sistemática de seu texto se apresenta como um estágio inicial e imprescindível.

Neste capítulo, realiza-se o exame dos direitos à terra urbana e à moradia consagrados no Estatuto da Cidade. Essa análise abrange, primeiramente, a identificação e fundamentação das potencialidades, entendidas como os pontos onde

os dispositivos do Plano Diretor de 2006 concentra esforços para constar em seu texto os direitos em questão. Em seguida, procede-se à enumeração das lacunas e entraves - aqui denominados fragilidades - que dificultam ou inviabilizam a plena concretização desses direitos. Por fim, com a devida vénia, à luz das diretrizes consagradas pela Agenda 2030 e Nova Agenda Urbana, apresentam-se propostas de adequações e complementos normativos destinados a corrigir ou mitigar tais debilidades.

Inicialmente importante salientar que a dicotomia entre o planejamento urbano vigente e aquele preconizado pelo Estatuto da Cidade e Agendas supramencionadas revela uma dissonância estrutural entre a normatividade e a realidade fática. Enquanto as legislações delineiam um ordenamento territorial pautado na função social da propriedade, na gestão democrática da cidade e na justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, a prática revela a predominância de um modelo patrimonialista, regido por lógicas especulativas e pela liberalização irrestrita do mercado imobiliário. Esse descompasso manifesta-se na subversão dos princípios jurídicos que deveriam orientar a urbanização e resulta na mercantilização do espaço urbano e na perpetuação de desigualdades socioespaciais. Assim, o planejamento urbano que deveria promover a equidade territorial e a inclusão social é constantemente solapado por uma racionalidade econômica que subjuga a função coletiva do solo urbano à sua apropriação privada o que tenciona os fundamentos do direito à cidade sustentável.

Dessa maneira, para a obtenção de resultados analíticos coerentes e epistemologicamente sólidos, delimita-se como recorte investigativo a abordagem do planejamento urbano consubstanciado no Plano Diretor, com o propósito de examinar o tratamento conferido pelo legislador ordinário ao direito à terra urbana e ao direito à moradia. O cerne da investigação repousa na aferição da correspondência entre a normatividade infraconstitucional e os ditames do Estatuto da Cidade, que insere tais direitos no espectro do direito à cidade sustentável. Justifica-se essa escolha metodológica pelo imperativo de evitar uma inversão da lógica interpretativa, pois, ao se partir diretamente para a aplicabilidade concreta do planejamento urbano, ingressar-se-ia na perspectiva patrimonialista e mercadológica, que permeia a realidade fática e tende a distorcer os fins teleológicos do ordenamento normativo. Assim, o escopo central reside na análise da tessitura normativa, dos objetivos e do

alcance do Plano Diretor de Uberlândia, especificamente no que tange à tutela da terra urbana e da moradia e garante que a investigação se mantenha adstrita aos fundamentos para os quais esse arcabouço jurídico foi concebido.

A avaliação dos dispositivos normativos foi realizada com base na correlação entre o texto do Plano Diretor e as disposições e fundamentos do Estatuto da Cidade. O critério empregado na qualificação de um dispositivo como potencialidade ou fragilidade normativa esteve ancorado em sua consonância ou não com os parâmetros estabelecidos pelos fundamentos do Estatuto da Cidade. Além disso, as propostas de complementação normativa buscaram nos objetivos e compromissos da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana um alinhamento mais ajustado com as necessidades e desafios do contexto urbano contemporâneo, sob a luz dos 18 anos de vigência do Plano Diretor examinado.

Cumpre ressaltar que a presente pesquisa não se pautou sobre uma análise aprofundada do contexto fático da cidade de Uberlândia, tampouco priorizou a dimensão empírica da aplicação das normas urbanísticas, salvo quando estritamente necessário para fins exemplificativos e de contextualização. Os exemplos pontuais inseridos ao longo do estudo servem unicamente como elementos heurísticos, destinados a evidenciar, de forma didática, o potencial do texto normativo na mitigação – ou não – dos desafios inerentes à urbanização.

Ora, se o escopo precípuo da investigação reside na alfabetização urbanística da cidadania para capacitar os indivíduos para a compreensão do direito à cidade sustentável, torna-se inexorável a apreensão dos fundamentos normativos que lastreiam a busca por sua efetivação. Entretanto, não se trata de um exame ilusório ou de uma ratificação acrítica de um plano meramente simbólico, desprovido de aplicabilidade concreta. Pelo contrário, trata-se de uma opção metodológica que prima pela compreensão aprofundada das bases estruturais dos direitos fundamentais urbanísticos e estabeleça um alicerce normativo sólido que, em momento ulterior, permitirá a aferição crítica da materialização desses direitos no plano fático.

Em uma visão onde o Plano Diretor é a peça central da política urbana de um município; a norma que estabelece as diretrizes fundamentais para o ordenamento territorial e a função social da propriedade de a gestão integrada do espaço urbano deve ter seu texto pormenorizada avaliado. O Plano Diretor tem função que transcende a mera sistematização de princípios urbanísticos, ele deve funcionar como

um verdadeiro manual de Direito Urbanístico da cidade e por isso deve definir de maneira clara, vinculante e normativa as bases do desenvolvimento urbano e territorial.

Diante desse papel estruturante, a normatividade do Plano Diretor não pode ser excessivamente delegada às leis complementares, sob pena de comprometer sua eficácia na condução da política urbana municipal. Conceitos primordiais dos direitos a cidades sustentáveis e aspectos correlatos a operacionalização desses direitos devem estar estampados já no texto da Lei que encabeça o direito urbanístico municipal. Um texto coeso, completo – na medida do possível – e aprofundado quanto aos direitos fundamentais que se propõe a impor à sociedade. Ele planeja o urbano, estrutura base, não se faz isso de forma rasa ou de forma delegatória e descompromissada. Deve ser complementável? Sim, pois a prolixidade exacerbada o tornaria imenso, engessado e inaplicável. Mas o básico e essencial tem de constar em seu texto e de forma primorosa.

A exigência de revisão e atualização das Leis de Parcelamento, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo; do Sistema Viário; do Código de Obras; do Código de Posturas; do Código Tributário; da Lei do Meio Ambiente e do Código de Saúde, conforme previsto no artigo 4º do Plano Diretor de 2006³¹, reflete a relevância desses diplomas normativos na implementação das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor. Essas leis exercem funções indispensáveis, pois operacionalizam os comandos normativos e viabilizam a concretização de políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento urbano sustentável. No entanto, a preponderância normativa do Plano Diretor deve ser assegurada e garante que essas legislações complementares atuem como instrumentos de aplicação de suas diretrizes e não como substitutas de sua função regulatória.

Como instrumento que expressa os princípios e comandos estruturantes da política urbana, o Plano Diretor não deve se limitar a diretrizes genéricas, mas estabelecer regramentos claros e objetivos, que reduzam ao mínimo as lacunas a serem preenchidas por legislações subsequentes. Essa postura assegura uniformidade na interpretação normativa, e evita que a implementação das políticas urbanas fique à mercê de revisões legislativas futuras que possam comprometer seu

³¹ Todos os instrumentos legais complementares necessários à implantação das diretrizes de desenvolvimento estabelecidas no Plano Diretor deverão ser revistos e atualizados no prazo máximo de quatro anos[...]

espírito original.

Embora seja inegável a relevância de cada uma das leis mencionadas no artigo, é fundamental que elas não funcionem como instâncias de normatização autônoma e criem novas situações jurídicas que sirvam apenas aos interesses da elite dos grandes proprietários e do mercado imobiliário. Em vez disso, devem ser entendidas como instrumentos que estão diretamente vinculados às diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor. O Plano Diretor deve servir como um guia orientador, e para cumprir essa função, é essencial que ele contenha um conjunto de informações coesas e abrangentes sobre os direitos fundamentais que se propõe a normatizar.

A Lei de Parcelamento, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, por exemplo, é fundamental para disciplinar a ocupação territorial e a densidade urbana, mas seus parâmetros devem estar previamente delineados no Plano Diretor, de modo a evitar flexibilizações indevidas que favoreçam interesses privados em detrimento da função social da cidade. Quando se Da mesma forma, a Lei do sistema viário é essencial para estruturar a mobilidade urbana- “que é o maior vetor de acesso a democracia, já que o cidadão só tem voz se puder fazer-se ouvir em qualquer canto cidade, e isso só se faz com o direito de ir e vir a todos” -, mas precisa estar subordinada às diretrizes de acessibilidade, sustentabilidade e conectividade previstas no Plano Diretor e impedem que revisões posteriores possam comprometer a coesão do planejamento urbano municipal.

O mesmo raciocínio se aplica ao Código de Obras e ao Código de Posturas, que disciplinam aspectos técnicos e normativos da construção civil e do uso do espaço público, mas que devem ser interpretados à luz de premissas da política urbana estabelecida previamente pelo Plano Diretor. A sua regulamentação, portanto, deve funcionar como instrumento técnico de execução e não como instância normativa autônoma que possa redefinir os princípios fundamentais do ordenamento urbano.

O Código Tributário, por sua vez, demonstra alinha os mecanismos de arrecadação municipal à política urbana, mas essa revisão deve seguir parâmetros vinculantes estabelecidos no Plano Diretor, de modo a assegurar a efetividade de instrumentos fiscais como o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir e a captura da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos. Por fim, também na condição de lei complementar fundamental, a Lei do Meio Ambiente e o Código de Saúde, são essenciais para a garantia de um

desenvolvimento urbano sustentável e saudável, mas suas diretrizes devem ser complementares à política ambiental e sanitária previamente delineada no Plano Diretor para garantir que a regulação setorial esteja integrada a um modelo urbano coerente.

Essa instância de governança é indispensável para garantir transparência, participação social e controle democrático da política urbana e impede que a regulamentação futura das leis complementares ocorra de forma desconectada dos interesses coletivos e das diretrizes gerais do Plano Diretor. Contudo, para que essa participação seja efetiva, é necessário que o Plano Diretor estabeleça diretrizes normativas concretas que vinculem a atuação do conselho e dos legisladores municipais à observância dos princípios fundamentais da política urbana de modo a dificultar retrocessos normativos ou alterações que possam comprometer a integridade do planejamento urbano.

Dessa forma, para que o Plano Diretor se consolide como um verdadeiro manual de Direito Urbanístico da cidade, no que diz respeito aos direitos fundamentais urbanísticos da terra urbana e moradia, ele deve relegar o mínimo possível à complementação normativa das leis subsequentes; deve defini-los com clareza os princípios, parâmetros e diretrizes fundamentais que devem orientar o desenvolvimento territorial do município. As leis complementares, embora essenciais para a regulação técnica e setorial da política urbana, não podem assumir um papel preponderante na formulação das regras urbanísticas estruturantes, sob pena de comprometer sua coerência e a eficácia. Dessa forma, evita-se a fragmentação da política urbana, assegura-se a unidade normativa e garante-se que o planejamento territorial do município seja coeso, eficiente e alinhado aos princípios da função social da cidade e da propriedade.

Além disso, justifica-se a não realização da análise da proposta de revisão do Plano Diretor de 2006 nesta pesquisa, uma vez que, por ainda estar em fase de desenvolvimento, não ter sido oficialmente publicada e não estar em vigor como o Plano Diretor atual, ela se configura como um parâmetro instável e insuficientemente consolidado para embasar um estudo de direitos de tal magnitude. A possibilidade de alterações em seus dispositivos comprometeria a consistência metodológica, a coerência da investigação e a confiabilidade dos resultados obtidos e torna inviável sua adoção como base analítica sólida.

Por fim, delineados os pressupostos que norteiam o processo de análise, inicia-se a exploração detalhada das diversas dimensões dos direitos à terra urbana e à moradia, no intuito de identificar suas potencialidades e fragilidades existentes Plano Diretor de 2006 à luz do Estatuto da Cidade.

5.1 O direito a cidades sustentáveis e seus elementos

O presente estudo fundamenta-se na diretriz social consagrada no inciso I do art. 2º da Lei nº 10.257/2001, que estabelece o “direito a cidades sustentáveis” e compreende o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para todas as gerações. Essa diretriz visa assegurar direitos essenciais que promovam condições dignas e sustentáveis de vida que refletia em um planejamento urbano voltado à distribuição equitativa de recursos e de oportunidades. O Estatuto da Cidade também enfatiza a gestão democrática do processo urbanístico, o que permite a participação ativa de diversos segmentos sociais na formulação, na execução e no monitoramento de políticas urbanas, além de fortalecer a democracia e de tornar as políticas mais inclusivas (Estatuto da Cidade, 2001).

Ademais, destaca a necessária cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, pautada na justa repartição dos ônus e bônus das ações urbanísticas, gerida com transparência e equidade, para promover o desenvolvimento sustentável. Prevê audiências públicas para empreendimentos com impacto ambiental significativo e garante um espaço de debate e de decisão participativa, essencial para um urbanismo responsável. A efetividade dessas basílicas é fundamental para evitar dispersão territorial, segregação socioespacial e especulação imobiliária e consolida um urbanismo mais justo e equilibrado (Estatuto da Cidade, 2001).

Dentre os elementos do direito a cidades sustentáveis estabelecidos pelo inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade, destacam-se o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Todos esses direitos são interligados e interdependentes. Neste trabalho, a ênfase recai sobre o direito à terra urbana e à moradia, embora não se exclua a menção aos demais direitos relacionados às cidades sustentáveis, considerada sua relação harmônica. Contudo, estes últimos não constituem o foco principal da investigação.

No que tange aos direitos ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, faz-se pertinente uma breve incursão teórica, com o propósito de compor o arcabouço conceitual necessário à fundamentação analítica dos direitos à terra urbana e à moradia que constituem o objeto central da pesquisa. Esses direitos, ao integrarem o sistema normativo que rege o ordenamento territorial e a justiça sócio espacial, assumem papel estruturante na efetivação de cidades sustentáveis, equilibradas e dotadas de condições adequadas à plena fruição da dignidade humana e da cidadania.

O direito **ao saneamento ambiental**, terceiro elemento citado pelo inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade constitui pilar fundamental para a efetivação do direito à terra urbana e à moradia, na medida em que viabiliza condições mínimas de habitabilidade, dignidade e equilíbrio socioambiental. Sua ineficácia compromete a salubridade urbana e favorece a propagação de doenças, a degradação ambiental e a marginalização socioeconômica, o que evidencia seu caráter essencial à concretização de um ordenamento territorial justo e sustentável.

Esse direito abrange a garantia de: acesso à água potável, imprescindível à saúde pública e à manutenção das condições sanitárias; coleta e tratamento de esgoto, indispensáveis à preservação ambiental e à prevenção de enfermidades de veiculação hídrica; gestão adequada de resíduos sólidos, essencial para evitar a contaminação do solo e das águas e drenagem eficiente das águas pluviais, o que previne inundações, erosões e impactos negativos à infraestrutura urbana.

A efetivação do saneamento ambiental não apenas assegura a universalização dos serviços essenciais à dignidade humana, mas também configura requisito estruturante para a materialização do direito à cidades sustentáveis. Sua implementação reflete diretamente na justiça sócio espacial, na proteção dos ecossistemas urbanos e na consolidação de um modelo de urbanização compatível com os princípios constitucionais de desenvolvimento sustentável, função social da propriedade e inclusão socioambiental. Assim, garantir o saneamento ambiental não se limita à prestação de serviços básicos, mas representa a concretização de um direito fundamental, indispensável à ordem urbanística e à qualidade de vida nas cidades.

Mas em quais estruturas o saneamento e os demais direitos à cidades sustentáveis são ofertados? No contexto da produção social do espaço urbano e da

efetivação do direito à cidades sustentáveis, a **infraestrutura urbana** – quinto elemento citado no rol exemplificativo do inciso I do artigo 2º que institui o direito às cidades sustentáveis - configura-se como um conjunto articulado de obras, serviços e equipamentos essenciais que asseguram a funcionalidade do meio urbano e o bem-estar coletivo. Compreende-se, assim que o direito à tal infraestrutura abrange sistemas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos, redes de transporte e mobilidade, iluminação pública, drenagem de águas pluviais e espaços públicos – como praças e parques –, elementos imprescindíveis à realização das funções sociais da cidade e à garantia da qualidade de vida urbana.

O espaço urbano, como dimensão material das relações sociais, reflete a produção social que o conforma e, simultaneamente, é por ela condicionado; ele constitui um legado histórico que modela a dinâmica social (Lefebvre, 1970). No âmbito urbano, o espaço manifesta-se como uma “escultura social” repleta de contradições, como a segregação residencial, que interfere na reprodução social, igualmente de caráter espacial (Lipietz, 1983 *apud* Lins; Ferrari, 2015). A intervenção do Estado, longe de ser neutra, é atravessada por conflitos de interesse que frequentemente reforçam a segregação socioespacial. Por meio de planejamentos e políticas públicas, essas ações não apenas geram novas contradições, mas também alimentam lutas pelo direito à cidade (Castells, 1977; Lefebvre, 1969; Gottdiener, 1997 *apud* Lins; Ferrari, 2015). Trata-se de uma batalha contínua, manifesta tanto nos âmbitos visíveis quanto nos invisíveis das dinâmicas sociais, em que se confrontam diferentes esferas de poder e interesse. Nesse embate, tencionam-se os limites entre o que pode ser feito, o que deve ser feito e o que se deseja fazer para a efetivação do direito à cidade sustentável o que reflete a complexidade das disputas urbanas e a interseção entre normatividade, viabilidade e vontade política.

O direito à cidades sustentáveis, positivado no artigo 2º, inciso I, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, impõe ao Poder Público municipal o dever de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegura um ambiente urbano que atenda às necessidades contemporâneas de todos os seus habitantes, nacionais ou estrangeiros, bem como preserve os direitos materiais e metaindividuais (Nascimento Neto, 2021). Assim, o direito à infraestrutura urbana constitui elemento essencial para

a concretização do direito à terra urbana e do direito à moradia, pois a acessibilidade a serviços e equipamentos fundamentais é pressuposto inafastável da dignidade habitacional. A mera oferta de solo urbanizado, sem a devida implementação de redes de saneamento básico, abastecimento de água, energia elétrica, transporte público eficiente e acesso a serviços essenciais, perpetua desigualdades socioespaciais e marginaliza populações vulneráveis. Assim, a infraestrutura urbana, compreendida em sua acepção ampla, é condição indispensável para que o direito à cidade sustentável se materialize de forma efetiva e promova inclusão social, desenvolvimento urbano equitativo e superação da segregação socioespacial histórica. Isso porque, além de garantir a funcionalidade dos espaços urbanos, a infraestrutura qualificada assegura que o direito à moradia transcenda a mera posse da habitação e consolide um ambiente urbano propício à qualidade de vida, ao desenvolvimento sustentável e à justiça social, em conformidade com os princípios da função social da propriedade e da cidade.

O sexto elemento mencionado no inciso I do artigo 2º, que estabelece o direito às cidades sustentáveis, é o direito ao transporte. O “ir e vir” é uma manifestação essencial da democracia. A voz dos mais vulneráveis só pode ser ouvida se tiver a oportunidade de se expressar nos espaços públicos onde as decisões de planejamento são tomadas. É fundamental garantir a todos os cidadãos de Uberlândia o acesso físico a esses debates, seja por meio de tarifas acessíveis ou, preferencialmente, por meio da tarifa zero. Dessa forma, possibilita-se uma participação efetiva na governança. Além disso, a alfabetização urbanística desses cidadãos é um fator motivador essencial que desperta o interesse em participar das audiências e discussões públicas sobre planejamento urbano—é necessário conhecer para almejar debater. Assim, a divulgação e o fomento ao acesso ao conhecimento do direito urbanístico são primordiais. Afinal, a concessão do potencial de participação torna-se inócuia se não encontrar ressonância no interesse da população, da academia e dos profissionais de urbanismo envolvidos na colaboração.

Outrossim, o deslocamento constitui elemento estrutural na conformação das cidades, uma vez que sua organização espacial deriva dos fluxos diários da população e determina a distribuição das atividades urbanas e a funcionalidade territorial (Balbdim, 2016, apud Dantas, p. 17). A urbanização acelerada, impulsionada pelo processo de industrialização, resultou em graves distorções no uso e ocupação do

solo, como o déficit habitacional, a proliferação de loteamentos irregulares e o fenômeno da favelização. Paralelamente, emergiram áreas de condomínios fechados e extensas glebas improdutivas e fomenta contrastes socioespaciais que acentuam a segregação urbana, a violência e a desterritorialização das populações periféricas.

Ainda que a evolução tecnológica, educacional e cultural tenha impulsionado avanços na urbanização, o crescimento desordenado no Brasil resultou em uma oferta precária de direitos sociais, em especial o direito ao transporte público. A expansão urbana sem planejamento adequado da mobilidade acentuou a marginalização de populações periféricas, ao passo que as políticas públicas direcionadas à população de baixa renda se demonstraram ineficazes e culmina na manutenção de um sistema de transporte coletivo oneroso e obsoleto. Esse quadro agravou a dependência de veículos particulares o que exacerba os congestionamentos e os impactos ambientais negativos, o que compromete a sustentabilidade do ambiente urbano.

A fim de assegurar a inclusão socioespacial e o acesso equitativo ao transporte público como direito fundamental, o planejamento urbano e de mobilidade deve ser integrado e multidisciplinar. A concretização de um desenvolvimento urbano sustentável demanda um sistema de transporte público eficiente, capaz de corrigir distorções espaciais e mitigar os impactos ambientais e promove uma ética urbana pautada na justiça social, na proteção ambiental e na cidadania (Saule Junior, 1994, apud Faria, 2010). A ausência de um sistema de transporte acessível e eficaz compromete diretamente a efetividade das funções urbanas essenciais, como o direito à moradia, ao trabalho, à saúde e à segurança de modo a evidenciar a sua centralidade na estruturação de cidades equitativas e funcionais (Mukai, 1998, p. 195).

Diante desse cenário, torna-se imperativo a) priorizar a circulação de pessoas em detrimento dos veículos e assegurar um deslocamento eficiente e sustentável; b) garantir a inclusão universal na formulação de políticas de mobilidade urbana, e promover equidade no acesso ao espaço urbano; e c) valorizar o transporte não motorizado e assegurar a prevalência do transporte coletivo sobre o individual, e fomentar a sustentabilidade e a justiça social (Faria, 2010). Ora, a efetivação do direito ao transporte urbano é pressuposto essencial para a concretização do direito à terra urbana e à moradia, na medida em que define a acessibilidade dos espaços urbanos e a integração das diferentes áreas da cidade. Sem um sistema de transporte público eficiente, acessível e sustentável, a ocupação do solo torna-se desigual e excluente

e compromete a distribuição equitativa das oportunidades e a materialização da função social da cidade. O direito à terra e à moradia não se limita à mera posse do solo ou da edificação, mas exige o acesso a uma infraestrutura de mobilidade que assegure dignidade e cidadania plena no espaço urbano. Sob uma perspectiva mais ampla, o deslocamento configura o próprio alicerce da democracia, ao garantir igualdade de acesso a oportunidades e direitos, promover a inclusão social e efetivar o princípio da igualdade. Assim, a mobilidade urbana não apenas viabiliza o exercício dos direitos fundamentais, mas também concretiza a justiça espacial e garante que todos os indivíduos possam usufruir, em condições equânimes, das potencialidades oferecidas pela cidade.

Na esfera dos direitos a cidades sustentáveis tem-se ainda o **direito aos serviços públicos** que se configura como pilar estruturante do Estado Democrático de Direito, consolidado pela Constituição Federal de 1988, e estabelece um modelo de prestação essencial voltado à justiça social e à participação cidadã. A descentralização administrativa orienta a distribuição de competências entre os entes federativos, por ela que cabe aos Municípios a execução dos serviços de interesse local, enquanto os Estados assumem responsabilidades remanescentes. Tais serviços são classificados conforme sua exigibilidade estatal e podem ser privativos, delegáveis à iniciativa privada ou prestáveis sob regime de colaboração (CEZNE, 2005).

A Constituição eleva os direitos sociais à categoria de direitos fundamentais, que abrangem educação, saúde, moradia e segurança, cuja garantia constitui dever inafastável do Estado. Dentre os serviços públicos essenciais, destacam-se o saneamento básico, a mobilidade urbana, a energia elétrica e a segurança alimentar, elementos que estruturam a qualidade de vida e a dignidade humana. A universalização do saneamento básico, que inclui abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, é essencial para a salubridade do espaço urbano. A mobilidade, por sua vez, viabiliza o acesso equitativo à cidade, enquanto o fornecimento contínuo de energia e políticas de segurança alimentar promovem o desenvolvimento sustentável e a inclusão social (CEZNE, 2005).

Nesse contexto, a prestação eficiente e equitativa dos serviços públicos é imperativa para a efetivação do direito à terra urbana e à moradia digna. A ausência de infraestrutura básica compromete a ocupação do solo urbano e acentua

disparidades socioeconômicas e contrariar os princípios constitucionais da função social da cidade e da justiça urbana. Dessa forma, a concretização do direito à cidade exige planejamento estatal eficaz, políticas públicas inclusivas e a universalização dos serviços essenciais e possibilite a plena fruição dos direitos fundamentais e a construção de um espaço urbano sustentável e equitativo.

O Plano Diretor de Uberlândia estabelece diretrizes essenciais para a efetivação do direito aos serviços públicos e assegura sua universalidade, continuidade e eficiência como instrumentos de cidadania e desenvolvimento urbano sustentável. No campo da educação, prioriza a qualificação docente, a melhoria da infraestrutura escolar e a universalização do ensino fundamental. A saúde pública é fortalecida pela ampliação do acesso ao SUS, pela reorganização da atenção básica e pela otimização da gestão dos serviços. A defesa social busca reduzir a criminalidade por meio da articulação entre órgãos de segurança e políticas preventivas, como videomonitoramento e polícia comunitária.

Na esfera da cultura, o plano incentiva a democratização do acesso a atividades culturais e à preservação do patrimônio histórico. O esporte e lazer são promovidos pela ampliação de equipamentos esportivos e eventos recreativos. A assistência social visa a proteção dos grupos vulneráveis com ampliação dos serviços socioassistenciais e promoção da capacitação profissional. Já a habitação é tratada como eixo estruturante da política urbana, com iniciativas voltadas à moradia digna, regularização fundiária e parcerias para reduzir o déficit habitacional. Assim, apesar de algumas incongruências e lacunas[que não é nosso objeto de estudo no momento] o Plano Diretor integra os serviços públicos como elementos fundamentais para a construção de uma cidade mais justa e garante a urbanização inclusiva e em conformidade com os princípios da função social da cidade e da dignidade humana.

O próximo direito citado pelo inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade é **direito ao trabalho**. O trabalho, historicamente é associado à penosidade e exploração da força laboral nas sociedades escravistas e feudais (Bodart, 2010). No entanto, adquiriu novas dimensões com a Revolução Industrial, que impulsionou a sistematização das relações de trabalho e deu origem ao Direito do Trabalho como mecanismo de proteção dos trabalhadores (Renzetti, 2018). A dignidade da pessoa humana, princípio basilar do Estado Democrático de Direito, positivado no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, exige que o trabalho seja mais do que um

meio de subsistência e deve constituir instrumento de realização pessoal e social, conforme assinalam Delgado (2015) e Renzetti (2018). A concepção kantiana, que preconiza que o ser humano deve ser tratado como fim em si mesmo e não como mero instrumento de produção (Kant, 1785), reforça a necessidade da garantia do trabalho digno como direito fundamental (Delgado, 2007).

Entretanto, a efetividade do Direito do Trabalho no Brasil enfrenta uma série de desafios estruturais, que comprometem sua aplicação e aprofundam desigualdades. A precarização das relações laborais, acentuada por modalidades contratuais flexíveis, reduz o acesso a direitos trabalhistas fundamentais e dificulta a fiscalização estatal e a proteção social dos trabalhadores. A informalidade, que atinge grande parcela da força de trabalho, intensifica a vulnerabilidade social e exclui milhões de indivíduos do acesso à previdência, seguro-desemprego e salário mínimo (Cezne, 2005). Além disso, a persistência da desigualdade de gênero e da discriminação, a exploração do trabalho infantil e análogo à escravidão, a judicialização excessiva das relações laborais e a obsolescência legislativa diante das novas dinâmicas do mercado de trabalho demonstram a fragilidade na implementação das normas trabalhistas (Castro, 2001).

Doutro lado é indubitável a interdependência entre o Direito do Trabalho e os direitos à terra urbana e à moradia, pois a estabilidade laboral é fator determinante para a inclusão socioespacial dos trabalhadores. O fruto do trabalho formal viabiliza o acesso à moradia e à terra urbanizada, ao passo que a precarização das relações de trabalho intensifica a segregação socioespacial e restringe a presença das populações vulneráveis em áreas dotadas de infraestrutura adequada. A insuficiência de transporte público eficiente compromete a mobilidade urbana e a acessibilidade aos postos de trabalho, enquanto a ausência de saneamento básico e fornecimento regular de energia elétrica dificulta o pleno desenvolvimento das regiões periféricas e perpetua desigualdades estruturais.

Nesse contexto, a efetivação do Direito ao Trabalho constitui condição fundamental para a concretização dos direitos à cidade e à moradia digna. Sem vínculos empregatícios formais, com remuneração justa e proteção trabalhista adequada, os trabalhadores permanecem marginalizados e excluídos do acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos essenciais. Assim, para que o Direito do Trabalho cumpra sua função emancipatória e promova a justiça social, torna-se

indispensável a implementação de políticas públicas integradas, voltadas à universalização dos serviços urbanos e à garantia de condições que assegurem vida e trabalho dignos em um ambiente urbano acessível, sustentável e inclusivo.

Por fim, o artigo supracitado do Estatuto da Cidade traz o **direito ao lazer**. O direito ao lazer configura-se como elemento essencial à dignidade da pessoa humana, reconhecido como um direito social fundamental que demanda efetivação estatal para garantir a plena fruição da cidadania. Sua conceituação, contudo, é permeada por distintas perspectivas doutrinárias e varia entre a noção de descanso, recreação e desenvolvimento humano (Wyzykowski, 2012; Dumazedier, 2003, apud Oliveira, 2018). O lazer está historicamente vinculado ao tempo livre e à sua relação com a lógica produtivista do trabalho, o que condiciona sua fruição e restringe seu acesso às classes economicamente privilegiadas (Marcellino, 2000; Padilha, 2002, apud Oliveira, 2018). A desigualdade no usufruto do lazer reflete disparidades socioeconômicas, e seu caráter excludente compromete o princípio da igualdade material e da justiça social (Zingoni, 2002; Camargo, 1999, apud Oliveira, 2018).

O reconhecimento constitucional do lazer como direito fundamental impõe ao Estado a obrigação de promover políticas públicas inclusivas e assegura a democratização do acesso e a erradicação das barreiras socioeconômicas que restringem sua fruição (Bonavides apud Oliveira, 2018). O artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, ao consagrar a dignidade da pessoa humana³², reforça a necessidade de assegurar condições mínimas para uma existência plena, o que inclui o direito ao lazer como integrante do mínimo existencial (Sarlet, 2002). A teoria da máxima efetividade dos direitos fundamentais, sustentada por Canotilho (2003, apud Oliveira, 2018), impõe que esse direito seja tratado como norma de eficácia imediata e exige sua implementação de forma ampla e acessível.

A efetivação do direito ao lazer revela-se essencial para a construção de cidades sustentáveis e socialmente justas, visto que possibilita a plena integração dos cidadãos ao espaço urbano. A ausência de infraestrutura voltada ao lazer compromete a qualidade de vida nas cidades e acentua a marginalização de grupos vulneráveis e perpetua a segregação socioespacial. A implementação de espaços públicos de lazer,

³² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;

como parques, praças e centros culturais, fortalece o direito à terra urbana e à moradia digna e garante que a urbanização ocorra de forma inclusiva e humanizada. Assim, o direito ao lazer não se reduz a uma prerrogativa individual, mas assume caráter estruturante para a realização do direito à cidade e promover coesão social, bem-estar e justiça espacial.

Conceituados os direitos supracitados inicia-se a abordagem do direito à terra urbana e à moradia que ao final de cada subtítulo são colocados sob análise à luz do Estatuto da Cidade, com as devidas propostas de inclusões normativas.

5.2 O direito à terra urbana

O Plano Diretor de Uberlândia de 2006 estabelece diretrizes e instrumentos essenciais para o ordenamento territorial e a gestão do uso e ocupação do solo nas áreas urbanas e rurais, a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável e garantir a função social da terra.

5.2.1 O direito à terra urbana

O direito à terra urbana desponta como um pilar fundamental na construção do conceito de cidades sustentáveis e transcende as abordagens meramente liberais ou comunitárias da propriedade e posse. Ao garantir a inserção legal da propriedade, a regularização fundiária urbana e a posse dentro da estrutura formal das cidades o direito à terra urbana promove a dignidade e a segurança habitacional, bem como facilita a integração socioeconômica dos cidadãos. Esse processo é imprescindível para assegurar que a terra seja utilizada de forma equitativa e sustentável de modo a permitir a implementação de políticas públicas que equilibram o desenvolvimento urbano com a preservação ambiental do solo. A efetiva realização do direito à terra urbana é, portanto, essencial para a promoção de um ambiente urbano que respeite tanto a justiça social quanto a sustentabilidade ecológica, que são elementos essenciais para moldar cidades que atendam aos padrões contemporâneos de qualidade de vida e de resiliência ambiental.

5.2.1.1 *Direito a Terra Urbana e Direito a Moradia*

A distinção entre o direito à terra urbana e o direito à moradia é vital para uma análise jurídica precisa, ainda que ao final a análise revele sua interdependência. O direito à terra urbana, fundamentado no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, articula-se com a função social da propriedade, assegura o uso racional do solo urbano, evita a especulação imobiliária e segregação espacial, bem como promove o interesse coletivo. A função social exige acessibilidade universal do solo urbano e compatibiliza diversos usos – residencial, comercial, serviços –, além de fomentar uma distribuição equitativa.

O direito à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ultrapassa o mero acesso a um espaço físico, assim como abrange condições dignas de habitação, segurança jurídica da posse e acesso a serviços básicos como saneamento, saúde e educação. A moradia deve assegurar segurança, acessibilidade e adaptação às necessidades dos ocupantes e se integra ao ambiente urbano para garantir acesso a trabalho e subsistência.

A concretização de uma política urbana inclusiva e sustentável pressupõe a integração dos direitos à terra urbana e à moradia. O acesso à terra infraestruturada é fundamental para a materialização do direito à moradia digna. A implementação do Estatuto da Cidade requer uma aplicação integrada desses direitos, por meio de políticas públicas e de instrumentos urbanísticos que equilibrem o direito à terra com o direito à moradia, que promovam, também, a cidadania plena e o bem-estar coletivo.

5.2.1.2 Conceito e desenvolvimento histórico do direito à terra urbana no Brasil

O conceito de direito à terra no ordenamento jurídico brasileiro vincula-se à função social da propriedade e ao direito à cidade, amplamente debatidos na doutrina e jurisprudência. Não se limita à titularidade individual; possui dimensão coletiva que busca promover desenvolvimento urbano sustentável e inclusão social. José Afonso da Silva (2010) defende que tal direito assegura acesso equitativo e seguro ao solo e direciona seu uso aos objetivos de desenvolvimento social, econômico e ambiental. Instrumentos como a regularização fundiária, respaldados pelos artigos 5, inciso XXIII,

e 170, inciso III, da Constituição Federal de 1988³³, visam prevenir conflitos e democratizar o acesso à propriedade. O Estatuto da Cidade impõe aos municípios a responsabilidade de planejar o uso do solo e objetiva uma cidade justa e inclusiva. O direito à terra urbana emerge, portanto, como um direito fundamental, dependente da observância dos princípios constitucionais e de políticas urbanas que proporcionem justiça social e bem-estar coletivo.

O direito à terra urbana assegura a dignidade humana e uma existência adequada no contexto da ordem econômica capitalista, além disso é um bem ambiental e um fator de produção fundamental para uma distribuição justa do solo urbano (Fiorillo, 2005). No entanto, a sua mercantilização, segundo Duarte (2012), reduz o direito à terra a uma mera mercadoria, subordinada aos interesses privados, principalmente imobiliários o que compromete sua função social e a efetivação dos direitos relacionados à habitação e ao desenvolvimento sustentável das cidades. A desigualdade fundiária e o predomínio dos interesses hegemônicos representam o “nó da terra” no Brasil, conforme descrito por Maricato (2000). Nesse tom, a formação social brasileira evidencia elementos da antiga ordem escravocrata e oligárquica, mesmo com a consolidação do poder estatal e da democracia. A modernização conservadora, apoiada pela aliança da burguesia industrial com o atraso, perpetua um desenvolvimento desigual e alinhado, que restringem a participação popular e fortalecem a hegemonia de uma classe dominante desconectada das questões nacionais e populares.

O percurso político brasileiro, desde a independência, revela sucessivos ciclos de autoritarismo e ditaduras, manifestos na Era Vargas, no golpe de 1964, e nas políticas neoliberais recentes. Esse histórico evidencia um privatismo exacerbado e a prevalência de interesses privados sobre o Estado. No Estado liberal no Brasil, o direito à terra foi visto sob a lente da propriedade privada e da liberdade contratual, a trata como mercadoria e ignora sua função social e coletiva. Essa visão jurídica favorece a concentração fundiária e os privilégios de classe, ao passo que negligencia a necessidade de uma distribuição equitativa do solo e o papel do Estado em assegurar o acesso justo e democrático à terra como um direito fundamental, alinhado

³³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade;

a um paradigma de justiça social e direitos humanos.

Em nações capitalistas, onde a hegemonia burguesa demanda concessões às classes subalternas (Coutinho, 2008), esse cenário obrigou o Estado a adotar uma dimensão pública capaz de legitimar o poder e atender às reivindicações populares. No plano democrático, a disputa pelo controle dos poderes coercitivos expõe o dilema de sua verdadeira representação popular, enquanto o pensamento liberal defende a limitação desses poderes. Assim, a transição histórica das nações desenvolvidas do Estado liberal, centrado na liberdade econômica e na intervenção mínima, para o Estado de bem-estar social refletiu a luta das classes trabalhadoras por direitos sociais e econômicos básicos.

No Brasil, contudo, essa evolução seguiu trajetória distinta, marcada por elementos históricos e estruturais que dificultaram a formação de um modelo de bem-estar social robusto. A transição ao capitalismo brasileiro se deu de forma singular, permeada pela escravidão, baixa produtividade e um mercado interno débil, fatores que perpetuaram a influência das elites agrárias e uma aliança forçada entre a burguesia emergente e as oligarquias, o que consolidou uma intervenção estatal autoritária (Cirera, 2018). A crise do capital nos anos 1970 desencadeou uma reestruturação produtiva global que impulsionou a adoção de políticas neoliberais no Brasil, intensificadas após a Constituição de 1988. As reformas neoliberais nos governos Fernando Affonso Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso favoreceram privatizações e a diminuição do investimento público e resultaram em retrocessos sociais e na redefinição do papel estatal (Cirera, 2018). Essas reformas enfraqueceram a capacidade reguladora do Estado o que levou a subordinação da ordem nacional às diretrizes/valores de organismos internacionais que priorizam a eficiência do mercado em detrimento da universalidade dos direitos sociais (Bering, Boschetti, 2007).

Durante os governos de Lula e Dilma (2003-2016), políticas sociais inclusivas buscaram equilibrar essas tendências neoliberais, mas o impeachment da presidente Dilma Rousseff de 2016 e as reformas trabalhistas subsequentes representaram avanços neoconservadores e retrocessos em direitos sociais (Cirera, 2018). A interdependência entre o Direito do Trabalho e os direitos à terra urbana e à moradia digna revela que a estabilidade laboral é fator determinante para a inclusão socioespacial dos trabalhadores. O fruto do trabalho formal viabiliza o acesso à

moradia e à terra urbanizada, ao passo que a precarização das relações de trabalho intensifica a segregação socioespacial e restringe a presença das populações vulneráveis em áreas dotadas de infraestrutura adequada. No entanto, nos últimos anos, conquistas e retrocessos marcaram a efetivação desses direitos.

Em 2017, a Lei nº 13.465, oriunda da Medida Provisória nº 759/2016, alterou os procedimentos de regularização fundiária urbana e rural. Embora tenha ampliado a regularização de assentamentos informais, também flexibilizou normas que favoreceram a concentração fundiária e facilitaram a legalização de ocupações de alto padrão, o que gerou críticas sobre sua efetividade para garantir moradia digna às populações mais vulneráveis.

Em 2020, o governo federal lançou o Programa Casa Verde e Amarela, em substituição ao programa Minha Casa, Minha Vida. A nova política habitacional buscou ampliar o acesso à moradia para famílias de baixa renda, com taxas de juros diferenciadas e incentivo à regularização fundiária. Contudo, houve redução nos subsídios diretos à população mais pobre, o que limitou o alcance do programa em comparação à iniciativa anterior.

Já em 2023, houve um avanço significativo com a retomada do Programa Minha Casa, Minha Vida na qual ampliou-se a oferta de moradias para famílias de menor renda e restabeleceu o foco na habitação de interesse social. Esse movimento reforçou a necessidade de políticas públicas voltadas à inclusão habitacional e ao desenvolvimento urbano sustentável.

Diante desse cenário de avanços e retrocessos nas políticas habitacionais e de regularização fundiária, torna-se essencial compreender os princípios e marcos normativos que estruturam o direito à terra urbana no ordenamento jurídico brasileiro. A regulação desse direito encontra respaldo em um conjunto de normas que buscam garantir a função social da propriedade, a democratização do acesso ao solo urbano

5.2.1.3 Princípios e leis sobre a terra urbana no direito brasileiro

No direito brasileiro, o direito à terra configura-se como pilar fundamental do ordenamento urbanístico e fundiário, ancorado em princípios que interligam as dimensões urbanas, ambientais e sociais. A função social da propriedade, conforme a Constituição Federal, impõe que o uso da terra atenda ao bem-estar coletivo, ao passo que a sustentabilidade ambiental requer a preservação dos recursos naturais

para as gerações futuras. O direito à moradia, igualmente consagrado, associa-se ao acesso à terra urbana, promove habitação digna e mitiga a exclusão social.

A gestão democrática do solo urbano, assegurada pelo Estatuto da Cidade, demanda a participação efetiva da sociedade civil e promover transparência e eficácia nas políticas urbanas. A equidade e a regularização fundiária emergem como instrumentos elementares para enfrentar a concentração de terras e integrar assentamentos informais, o que garante justiça social. O uso racional do solo e a prevenção de conflitos fundiários consolidam este arcabouço jurídico e orientam o desenvolvimento urbano de forma sustentável e inclusiva, em consonância com os direitos fundamentais.

Ao longo dos anos, diversas leis abordaram o direito à terra urbana e deram destaque a princípios que, em diferentes períodos históricos, revelam-se essenciais para a compreensão da evolução normativa no Brasil. Abaixo, cita-se algumas normativas essenciais:

Tabela 6: Direito à terra urbana – Leis e princípios ao longo da história

Ano/Período	Detalhamentos
1500 (Período Colonial)	Lei do Primeiro Descobridor: Concessão de terras aos primeiros descobridores e donatários.
1530 (Período Colonial)	Carta de Doação de Sesmarias: Sistema de concessão de terras (sesmarias) a particulares, que deviam desenvolver e cultivar as terras.
1548 (Período Colonial)	Regimento de Tomé de Souza: Regulamentação administrativa e função social da propriedade.
1822 (Período Imperial)	Princípio da Soberania Nacional: Estabelecimento da soberania nacional, base para a regulamentação do uso e posse da terra urbana no Brasil independente.
1824 (Período Imperial)	Constituição Imperial: Instituição da primeira Constituição brasileira, que garantiu o direito de propriedade, incluída a terra urbana. Nesse momento vige o sistema de posses com a ocupação informal e irrestrita de terras.
1850 (Período Imperial)	Lei de Terras (Lei nº 601/1850): Regulamentou a propriedade e exigiu a compra para o acesso à terra.
1889 (Período Republicano)	Proclamação da República: Mudança de regime que trouxe novos debates sobre a propriedade da terra e preparou o campo para futuras reformas urbanas e agrárias.
1891 (Período Republicano)	Constituição da República: Reafirma a propriedade privada, como também a terra urbana.
1916 (Período Republicano)	Código Civil Brasileiro: Regulamentou a propriedade privada e reforçou o direito individual sobre a terra urbana.
1920 (Período Republicano)	Início das Discussões sobre Intervenção Estatal: Discussões sobre a necessidade de intervenção estatal no planejamento urbano e na economia.
1941 (Lei Desapropriações)	O Decreto-Lei nº 3.365/1941 é fundamental para a efetivação do direito à terra urbana, pois regula a desapropriação por utilidade pública e permite ao poder público intervir na propriedade privada para atender ao interesse coletivo. Ao viabilizar a redistribuição fundiária com base na função social da propriedade, torna-se um instrumento essencial para combater a especulação e promover o acesso justo e inclusivo ao solo urbano.
1966 (Período da	Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966): Regulamentou a tributação

Ditadura)	sobre a propriedade urbana, como também o IPTU.
1971 (Período da Ditadura)	Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): O II PND focou no desenvolvimento econômico, industrial e de infraestrutura.
1979 (Período da Ditadura)	Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979): Regulamentou o parcelamento do solo nas áreas urbanas.
1988 (Pós CF/88)	Constituição Federal de 1988: Consagra o princípio da função social da propriedade.
2001 (Pós CF/88)	Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001): Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.
2005 (Pós CF/88)	Lei nº 11.124/2005 (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS): Institui o SNHIS.
2012 (Pós CF/88)	Marco Legal da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012): Estabelece diretrizes para a mobilidade urbana sustentável.
2015 (Pós CF/88)	Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015): Define diretrizes para o planejamento e gestão das regiões metropolitanas.
2015, (Agenda Urbana 2030)	Promoveu políticas inclusivas, sustentáveis e equitativas que garantem o acesso justo e seguro ao solo urbano, integrado aos princípios de justiça social, ambiental e habitacional.
2016 (Pós CF/88)	Nova Agenda Urbana (Habitat III): Promove o desenvolvimento sustentável das cidades.
2020 (Pós CF/88)	Lei nº 14.118/2021 (Casa Verde e Amarela): Substitui o programa Minha Casa Minha Vida, amplia o acesso à moradia.
2023(Pós CF/88)	Retorno ao Programa Minha Casa Minha Vida. O retorno do Minha Casa, Minha Vida (MCMV) em 2023 marcou uma reorientação da política habitacional e ampliou subsídios para famílias de baixa renda e retoma a Faixa 1 e priorizou grupos vulneráveis, como pessoas em situação de rua e mulheres vítimas de violência. O novo MCMV fortaleceu a habitação social, retomou obras paradas, incentivou o uso de terrenos públicos e exigiu melhor infraestrutura urbana nos empreendimentos. O programa busca garantir moradia digna e ampliar a inclusão social no acesso à terra urbana.

Fonte: Autoria Própria (2024)

5.2.1.4 A importância da aplicação da legislação supracitada para a evolução do direito à terra no brasil e os entraves encontrados para sua aplicação

O histórico das legislações sobre o direito à terra urbana no Brasil revela uma transição progressiva de um modelo de exploração e concentração fundiária para uma abordagem mais inclusiva e socialmente responsável. Desde as primeiras normativas coloniais, como a Carta de Doação de Sesmarias (1530) e o Regimento de Tomé de Souza (1548), que enfatizavam a concessão e a posse de grandes extensões de terra como recurso econômico, até a Lei de Terras de 1850, a qual institucionalizou a compra como o único meio de acesso à terra, consolidou-se um regime fundiário excludente, que perpetua a desigualdade e dificulta a construção de um direito à cidade justo e acessível.

A partir da segunda metade do século XX, o debate sobre o uso da terra urbana intensificou-se com a Lei de Desapropriações (1941) e o Código Tributário Nacional (1966) que proporcionaram uma regulamentação mais equitativa do solo urbano. A

Lei do Parcelamento do Solo Urbano de 1979 representou um avanço ao regulamentar o uso do solo nas cidades e estabeleceu regras para um crescimento urbano ordenado. A Constituição Federal de 1988 marcou uma virada ao consagrar o princípio da função social da propriedade, que exigia que a terra urbana atendesse aos interesses coletivos e promovesse o desenvolvimento sustentável. O Estatuto da Cidade de 2001 forneceu instrumentos legais fundamentais para a efetivação desse princípio de modo a fortalecer a inclusão social e a governança urbana.

O programa *Minha Casa, Minha Vida*, lançado em 2009, também foi fundamental para o direito à terra no Brasil ao promover inclusão social e democratizar o acesso à moradia digna. Ao oferecer subsídios e financiamentos acessíveis, o programa busca reduzir a concentração fundiária, integrar populações de baixa renda ao espaço urbano formal e combater a segregação socioespacial. Isso faz com que ele se alinhe ao princípio constitucional da função social da propriedade e promove um desenvolvimento urbano mais justo e inclusivo.

Apesar de não tratar de forma expressa do “direito à terra” a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015, protegeu-o ao promover políticas urbanas inclusivas, sustentáveis e equitativas, com foco no acesso justo e seguro ao solo urbano e se alinha aos princípios de justiça social, ambiental e habitacional. Essa agenda global reforçou a necessidade de integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ao planejamento urbano no Brasil e destaca o direito à terra como componente essencial para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável.

A Nova Agenda Urbana (2016) em seu Compromisso 34 adotada no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), reafirma a necessidade imperiosa de consolidar o direito à terra urbana como eixo estruturante da política urbana e promove a inclusão social, a equidade territorial e a erradicação das desigualdades no acesso à moradia digna. O documento enfatiza a função social da terra como elemento basilar para a construção de cidades mais justas e resilientes o que reforça a necessidade de políticas públicas que priorizem a regularização fundiária, a segurança da posse e o combate à segregação socioespacial. Além disso, a Nova Agenda Urbana impulsiona a adoção de instrumentos normativos e urbanísticos e viabiliza a efetivação desse direito, ao articular princípios do Estatuto da Cidade com diretrizes internacionais voltadas à sustentabilidade e à justiça social. Assim, a incorporação do direito à terra urbana

como pilar do desenvolvimento urbano sustentável traduz a busca por um modelo de urbanização que supere as contradições históricas da produção do espaço urbano no Brasil e garanta que o acesso ao solo seja tratado como prerrogativa fundamental na consolidação do direito à cidade.

A aplicação dessas legislações e agendas globais enfrenta desafios intrínsecos, como a desigualdade socioeconômica enraizada, que restringe o acesso à terra urbana e força populações vulneráveis a ocuparem áreas informais. A especulação imobiliária agrava essa exclusão e desloca comunidades para regiões periféricas sem infraestrutura adequada com a subversão dos princípios de equidade e justiça espacial. A fragmentação das políticas públicas, a morosidade burocrática e judicial e a escassez de recursos para regularização fundiária, aliados aos conflitos entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental, complicam ainda mais a efetivação desses direitos. Assim, a implementação efetiva do direito à terra urbana no Brasil exige uma abordagem integrada e resoluta que combata a desigualdade estrutural, os interesses privados predominantes e as deficiências institucionais, bem como que promova um desenvolvimento urbano verdadeiramente inclusivo e sustentável.

5.2.1.5 A disputas na construção do direito a cidade

Henri Lefebvre (1969) discorre sobre o “direito à cidade” como um resgate das cidades da condição de mercadorias no capitalismo e restitui-a como espaços de pertencimento dos cidadãos, que devem participar ativamente na construção e gestão urbana. Para Lefebvre, este direito implica devolver aos habitantes o status de “donos da cidade” e reafirmar o papel central dos indivíduos na configuração do espaço urbano. A industrialização e o capitalismo concorrencial converteram a cidade em produto de mercado, o que contrastou com a concepção de espaço como bem coletivo e cultural. Lefebvre (1969) distinguiu espaço de uso e de troca, e enfatizou o caráter social e histórico do espaço, permeado por dinâmicas de poder e controle. Ao trazer essa ótica ao Brasil, vê-se que os desafios das políticas públicas brasileiras em promover a democratização dos direitos sociais sem desconsiderar as especificidades locais são imensos (Koga e Nakano, 2005). Desse modo, é árduo assegurar a universalização dos direitos de forma equânime sem negligenciar as particularidades

regionais, o que requer uma abordagem sensível às diversidades territoriais.

O território deve ser visto como um espaço de identidades históricas e complexidades (Rolnik, 1995 e Santos 2005 *apud* Cirera, 2018). O direito à cidade conecta-se à função social da terra, como estabelecido na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001, que introduziram diretrizes para a política urbana e instrumentos de planejamento como o plano diretor e a usucapião urbana. A Emenda Constitucional nº 26/2000, ao incluir a moradia como direito social, revela a interdependência entre terra urbana e habitação. Nesse contexto, o papel do Estado é elementar na produção de bens coletivos e na regulação social, o que afeta o mercado imobiliário e a ocupação do solo (Kowarick 1979 *apud* Cirera, 2018).

O espaço urbano é estruturado por mecanismos de exclusão, no qual o capital configura a cidade como produto do trabalho, o que resulta em segregação espacial entre centros bem servidos e periferias carentes, o que evidencia a desigualdade no acesso aos recursos urbanos (Maricato 2000 *apud* Cirera, 2018). Nesse prisma, a luta pelo direito à cidade é resistência ao capital, e a cidade deve compreender seus habitantes como sujeitos e não como objetos. Isso exige o reconhecimento das especificidades territoriais e a implementação de políticas públicas que garantam direitos sociais de forma justa e inclusiva. Deve-se fazer da luta pelo direito à cidade uma demanda por políticas adequadas às diversidades dos territórios urbanos (David Harvey, 2009).

Embora a moradia seja uma necessidade básica reconhecida, a consideração dela como um bem de mercado reflete uma discrepância significativa entre a teoria do direito à moradia e a efetiva concretização dele. Nesse viés, é necessário um modelo de políticas sociais mais eficaz para alinhar o discurso com a prática e garantir o direito à moradia. A distância entre a teoria e a prática revela a necessidade de uma mudança estrutural no modelo de políticas sociais e na abordagem da moradia (Cirera, 2018).

A evolução do espaço urbano brasileiro, impulsionada pela migração forçada e pela urbanização orientada por políticas estatais, evidencia a transformação das cidades em centros decisórios que degradam o campo adjacente (Lefebvre, 1969 *apud* Cirera, 2018). Desde o início da distribuição territorial, a Lei de Terras de 1850, ao mercantilizar a terra e restringir sua aquisição ao pagamento, consolidou a desigualdade social e a concentração fundiária, o que reforçou o latifúndio e a exclusão social. Essa histórica concentração de poder e desigualdade exigiu/exige

políticas públicas sensíveis às dinâmicas territoriais e especificidades locais, para efetivar a justiça social e o direito à cidade.

Nos países em desenvolvimento, a desintegração agrária frequentemente força a migração de trabalhadores rurais para áreas urbanas e resulta em precariedade urbana. Tem-se, então, as favelas como soluções inadequadas que surgem entre o campo e a cidade, que refletem a incapacidade das infraestruturas urbanas de absorver o aumento populacional. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, por exemplo, o inchaço urbano causado pela migração massiva gerou demanda por habitação e transporte sem que as cidades estivessem preparadas, o que fomentou a expansão das favelas (Oliveira 1977 *apud* Cirera, 2018).

A partir de 1930, o Brasil intensificou investimentos em infraestrutura para promover a industrialização, sem romper com interesses hegemônicos históricos que preservavam desigualdades. O fluxo migratório e a industrialização pós 1940 intensificaram a concentração de renda e a superexploração da mão de obra, o que agravou a especulação imobiliária e dificultou o acesso a direitos sociais e habitacionais (Maricato 2000 *apud* Cirera 2018)

Dois fatores são primordiais na segregação socioespacial urbana: o conceito de localização e a atuação do Estado, que frequentemente representou os interesses das elites na formulação e implementação das políticas públicas de urbanização (Ferreira, 2005). Ademais, a crença neoliberal na capacidade do mercado para melhorar as condições urbanas se mostrou ineficaz, pois a ação estatal sempre priorizou as necessidades do mercado e o benefício do capital privado, em detrimento da justiça social e da preservação ambiental. Esse alinhamento das políticas habitacionais com os interesses do capital privado contribuiu para a perpetuação das desigualdades urbanas (Bonduki 1998 *apud* Cirera, 2018).

O modelo de gestão política dominado por coalizões com interesses empresariais, impediu um planejamento urbano inclusivo. A falta de um planejamento que considerasse na prática a função social da terra e da cidade reflete no presente a necessidade urgente de revisão do sistema de propriedade privada, para garantir que o acesso à terra que atenda aos princípios de equidade e justiça social. A insuficiência de políticas inclusivas reforça a desigualdade no acesso aos direitos urbanos fundamentais e evidencia a necessidade de um novo enfoque na formulação das políticas públicas (Rolnik, 2012).

O que se observa é uma dissonância entre o sistema normativo e a realidade urbana, onde o Estatuto da Cidade, embora fundado em uma visão democrático-social, convive com a aplicação de um direito urbanístico predominantemente patrimonialista. A financeirização da terra urbana e da moradia tem convertido esses direitos fundamentais em ativos especulativos, submetidos à lógica do mercado global e à acumulação patrimonial, em flagrante violação da função social da propriedade. Esse fenômeno impulsiona segregação socioespacial, gentrificação e deslocamento forçado de populações vulneráveis o que leva ao aprofundamento das desigualdades urbanas e compromete a efetivação do direito à cidade. É necessário analisar textos, coordenar atores, e modificar contextos.

5.2.2 As potencialidades do direito à terra urbana no Plano Diretor de Uberlândia/MG à luz do Estatuto aa Cidade

O direito à terra urbana é um elemento central para a construção de cidades sustentáveis, na medida em que abrange dimensões jurídicas, sociais, econômicas, ambientais, culturais e políticas, interligadas e indispensáveis para o equilíbrio urbano. No plano jurídico, esse direito assegura o uso da terra em consonância com a função social da propriedade, conforme preconizado na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, o que regula a ocupação do solo para atender ao bem coletivo. Sob a ótica social, o direito à terra urbana promove a inclusão e equidade, combate as desigualdades históricas e viabiliza moradia digna para populações vulneráveis.

A dimensão econômica revela-se na utilização racional da terra, o que evita a especulação imobiliária, por meio de instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação, ao mesmo tempo que estimula o aproveitamento pleno de áreas urbanizadas, em conformidade com a lógica de desenvolvimento sustentável. No âmbito ambiental, a proteção do solo urbano e de seus recursos associados contribui para a mitigação de impactos ambientais e assegura o uso equilibrado, de modo a atender às necessidades das gerações presentes e futuras.

Além disso, ao proteger as identidades locais e garantir a preservação de bens materiais e imateriais que compõem a memória coletiva, o direito à terra urbana estabelece um vínculo com o patrimônio cultural e histórico das cidades. Por fim, a dimensão política e participativa assegura a gestão democrática do território e permite

que a sociedade civil influencie diretamente as políticas de uso e de ocupação da terra, o que promove uma governança inclusiva e transparente. Assim, o direito à terra urbana transcende a simples titularidade e assume um caráter multifacetado que, integrado aos princípios da sustentabilidade, possibilita a construção de cidades mais justas, resilientes e sustentáveis.

O Plano Diretor de Uberlândia, instituído pela Lei Complementar nº 432/2006, apesar de suas lacunas e entraves de aplicabilidade, trata-se de um instrumento normativo importante para a gestão do uso do solo e para a efetivação do direito à terra urbana, fundamentado nos princípios da Constituição Federal de 1988 e nos ditames do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). À medida que consolida as diretrizes destinadas à organização territorial do município, também se preocupa com o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano, a sustentabilidade ambiental e a justiça social.

Na sequência, serão abordados os artigos do Plano Diretor relacionados direta ou indiretamente à terra urbana, com destaque aos que representam potencialidades no contexto de efetivação dos princípios e direitos dispostos no Estatuto da Cidade e promovem um ambiente propício para o alcance do direito à terra urbana em uma cidade sustentável, conforme o disposto no inciso I do artigo 2º da Lei nº 10.257/2001.

5.2.2.1 Direito à terra urbana: potencialidades do Plano Diretor de Uberlândia/2006

→ Art. 2º do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 – O Plano Diretor como Instrumento da Política Urbana³⁴

O presente artigo delineia o Plano Diretor como o instrumento jurídico-normativo primordial para o ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano e ambiental do município de Uberlândia e confere-lhe a atribuição de disciplinar as interações entre os cidadãos, o Poder Público e o espaço urbano. Fundamentado nos preceitos da governança democrática e na participação popular em suas fases de elaboração, implementação e aplicabilidade, o Plano Diretor constitui-se em vetor

³⁴ Art 2º -O Plano Diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental de Uberlândia, tendo por objetivo orientar a atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como atender às aspirações da comunidade, constituindo-se na principal referência normativa das relações entre o cidadão, as instituições e o meio físico.

estruturante das políticas de planejamento urbano e consolida-se como mecanismo de efetivação do artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade. Esse dispositivo normativo estabelece a primazia do planejamento urbano enquanto instrumento de concretização da função social da cidade e da propriedade, bem como de promoção do bem-estar coletivo o que reafirma seu compromisso com a justiça espacial e a sustentabilidade territorial. Por conseguinte, ratifica-se, de modo inequívoco, a centralidade do Plano Diretor na estruturação e na condução do planejamento urbano municipal.

➔ Art. 5º, Inciso I do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 – Direito à Terra e Função Social da Cidade³⁵

O dispositivo estabelece a relação essencial entre o direito à terra urbana, assegurado pelo Plano Diretor de Uberlândia, e a função social da cidade, prevista no Estatuto da Cidade. Ao garantir o uso democrático e equitativo do território, concretiza o artigo 39º do Estatuto da Cidade³⁶, que prioriza o interesse coletivo sobre o privado e fundamenta a função social da propriedade. Assim, impõe ao Poder Público o dever de ordenar o solo de forma justa, previne a mercantilização descontrolada e assegura a inclusão social e a sustentabilidade territorial.

➔ Art. 8º, Inciso II do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 – Compatibilização do Uso do Solo³⁷

O dispositivo normativo estabelece a necessária compatibilização entre a legislação de uso do solo urbano/rural e o planejamento regional e promove uma

³⁵ Art 5º - Este Plano Diretor fundamenta-se nas seguintes premissas:

I - resguardar a função social da cidade e garantir ao cidadão o pleno exercício dos direitos à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao lazer, à informação e demais direitos assegurados pela legislação vigente; II - prevalência do interesse coletivo sobre o individual;

III - proteção ao meio ambiente;

IV - gestão integrada e compartilhada do desenvolvimento de Uberlândia.

³⁶ Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

³⁷ Art 8º, II - compatibilizar em conjunto com os diversos municípios da região, a legislação de uso do solo urbano e rural com o planejamento regional.

ocupação territorial integrada, funcionalmente equilibrada e ambientalmente sustentável. Em conformidade com o artigo 2º, inciso VI, do Estatuto da Cidade³⁸, ele reforça a gestão racional do solo urbano/rural como ferramenta indispensável para a promoção de um desenvolvimento territorial harmônico e socialmente justo. Assim, a efetivação do direito à terra urbana transcende a mera garantia de acesso à propriedade; ela exige uma ordenação espacial que previna a fragmentação urbana e a segregação socioeconômica. Dessa forma, ao vincular a regulamentação do solo à função social da cidade, o dispositivo normativo assegura que a distribuição dos benefícios e encargos da urbanização seja equitativa para garantir cidades mais inclusivas, acessíveis e ambientalmente responsáveis.

➔ Art. 13º do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 – Parâmetros de Uso e Ocupação³⁹

Este artigo exige que projetos públicos e privados respeitem os parâmetros urbanísticos e ambientais estabelecidos pela legislação e assegura que o uso do solo seja eficiente e sustentável. Isso representa a efetividade do Estatuto da Cidade, Art. 2, VI, que através da ordenação e o controle do uso do solo visa: garantir um desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável, prevenir a utilização inadequada dos imóveis, a incompatibilidade de usos e o adensamento desordenado sem infraestrutura. Além disso, busca coibir a especulação imobiliária, a degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres. Assim, a regulamentação urbanística assegura a função social da cidade e promove um crescimento inclusivo e harmonioso.

➔ Art. 6º, Inciso VIII do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 – Proteção do Solo⁴⁰

³⁸ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:[...] VI – ordenação e controle do uso do solo[...]

³⁹ Art 13 º - A implantação de qualquer projeto público ou privado, no Município, deverá obedecer às disposições e aos parâmetros urbanísticos e ambientais estabelecidos na legislação municipal vigente.

⁴⁰ 6º, VIII - incorporar o componente ambiental na definição dos critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo, sobretudo para proteção de mananciais e recursos hídricos, recuperação de áreas degradadas, tratamento de áreas públicas e expansão dos serviços de saneamento básico.

A incorporação do componente ambiental nos critérios de uso e ocupação do solo é fundamental para a efetivação do direito à terra urbana e garante sua apropriação de forma sustentável e socialmente justa. Ao proteger mananciais, recuperar áreas degradadas, tratar espaços públicos e expandir o saneamento básico, esse dispositivo normativo assegura um equilíbrio entre a ocupação urbana e a preservação ambiental. Assim, impede a degradação decorrente da urbanização desordenada e promove um planejamento territorial que harmoniza a função social da cidade com a proteção ecológica; isso assegura o acesso equitativo à terra urbana em condições ambientalmente sustentáveis e dignas.

➔ Art. 16, Inciso XI do Plano Diretor de Uberlândia de 2006– Participação no planejamento Rural⁴¹

Prevê a participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural na definição de prioridades para a área rural, com a finalidade de uma integração entre solo urbano e rural. Aqui insere-se a participação popular e técnica na gestão da terra urbana, o que concretiza o Art. 2, II do Estatuto da Cidade, ao fomentar a participação popular dos vários seguimentos e o controle social nos processos de planejamento e gestão territorial⁴².

➔ Art. 18º do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 – Justa Distribuição dos Benefícios e ônus do Solo⁴³

A política de uso e ocupação do solo do Plano Diretor Uberlândia ao estabelecer a justa distribuição dos benefícios e ônus advindos do processo de urbanização e assegurar a recuperação da valorização imobiliária gerada pela ação

⁴¹ São diretrizes para a área rural, do Município de Uberlândia: [...] XI - garantir a participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural na definição das prioridades do município, junto à área rural;

⁴² Art 2º, II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

⁴³ Art 18º A política de uso e ocupação do solo no Município de Uberlândia deverá garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperar e transferir para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público.

do Poder Público em favor da coletividade, constitui mecanismo essencial para a efetivação do direito à terra urbana e para a materialização dos preceitos do Estatuto da Cidade, artigo 42B, VII⁴⁴. Esses dispositivos normativos convergem com a diretriz fundamental da função social da propriedade e impedem a apropriação privada dos benefícios urbanísticos sem a correspondente contrapartida social o que garante a valorização fundiária decorrente de investimentos públicos retorno à coletividade por meio de instrumentos redistributivos. Assim, ao disciplinar o ordenamento territorial de forma equitativa, essa norma resguarda o acesso democrático à terra urbana e previne a concentração fundiária especulativa o que promove a ocupação socialmente justa do espaço urbano, em consonância com os princípios da equidade, sustentabilidade e justiça socioespacial.

➔ Art. 19, Inciso V do Plano Diretor de Uberlândia de 2006– Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁴⁵

Aqui desponta a potencialidade de maior relevância: a criação das ZEIS mesmo que em áreas não contíguas às já parcelas, para atender populações marginalizadas e promover a inclusão urbana em áreas de grande vulnerabilidade, o que efetiva ao princípio da função social da propriedade, direito à terra urbana, moradia digna, direito a cidades sustentáveis outros do Estatuto da Cidade. Constitui-se em uma tentativa de flexibilizar as possibilidades de outorga de acesso de terra e moradia à população de menor poder aquisitivo, já que nem sempre as áreas disponíveis para loteamentos populares estão contíguas a áreas parceladas

➔ Art. 21 e Art. 24 do Plano Direto de Uberlândia de 2006 - Macrozoneamento e Classificação de Densidade⁴⁶

⁴⁴ Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: [...] VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

⁴⁵ São diretrizes da política de uso e ocupação do solo, no Município de Uberlândia, a serem observadas na legislação urbanística que regulamenta o presente Plano Diretor:[...] V - proibir o parcelamento, para fins de loteamento ou de condomínios, de novas áreas, quando não contíguas à mancha urbana já parcelada, salvo para estabelecimento, pelo Poder Público, de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, autorizadas em leis específicas;

⁴⁶ Art 21º- O ordenamento territorial, no Município de Uberlândia, tem como objetivo a gestão eficiente e sustentável do uso do território, segundo o: I - Macrozoneamento municipal, que considere a inter-relação entre fatores naturais e antrópicos[...].

Art 24 ° - A Lei Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, ao definir os critérios para

Estabelecem diretrizes para o macrozoneamento, define densidades urbanas para ordenar o uso do solo e prioriza as áreas adensadas e bem servidas por infraestrutura. Relaciona-se ao Art. 2º, IV, do Estatuto da Cidade que incentiva o planejamento territorial como meio de evitar a expansão urbana desordenada⁴⁷. O macrozoneamento estabelecido pelo Plano Diretor de Uberlândia, Lei Complementar nº 432/2006, efetiva o direito à terra urbana ao organizar o território em zonas específicas, o que permite a ocupação racional e sustentável, de acordo com as características ambientais, sociais e econômicas de cada área. Esse instrumento promove a justiça territorial ao definir critérios para o uso e a ocupação do solo, por priorizar a proteção ambiental, o adensamento responsável e a inclusão social. Assim, afiança a função social da terra urbana e alinha a expansão do município com os princípios do Estatuto da Cidade e as diretrizes de cidades sustentáveis.

➔ Da Habitação

O art. 41, inciso III e IV, da Lei Complementar nº 432/2006⁴⁸, ao viabilizar parcerias de assistência gratuita destinadas ao desenvolvimento de programas de interesse social, autoconstrução, regularização fundiária e financiamento, constitui um mecanismo essencial para a concretização do direito à terra urbana. Ao priorizar a regularização fundiária e a assistência técnica como instrumentos de inclusão habitacional, esse dispositivo normativo materializa o art. 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade, que preconiza a segurança jurídica da posse e a democratização do acesso à terra⁴⁹. Dessa forma, a norma não apenas fomenta a integração

ocupação ordenada e sustentável da área urbana da cidade, deverá observar a classificação de densidade baixa, média ou alta, pertinente a cada zona urbana[...].

⁴⁷Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

⁴⁸ Art 41- São diretrizes da política habitacional, no Município de Uberlândia[...]: III - estruturar o Fundo Municipal da Habitação e destinar seus recursos para programas de interesse social;

IV - viabilizar parcerias de assistência técnica gratuita com entidades para o desenvolvimento de programas de interesse social, autoconstrução e regularização[...].

⁴⁹ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

socioespacial das populações vulneráveis, mas também mitiga os efeitos da informalidade fundiária, promove a justiça social e reduz a desigualdade territorial. Trata-se, portanto, de uma diretriz que, ao fortalecer a regularização e o financiamento habitacional, viabiliza o acesso efetivo à terra urbana e garante sua apropriação em conformidade com os princípios da função social da propriedade e do desenvolvimento urbano sustentável.

O art. 42, inciso X, do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁵⁰, ao determinar o cadastramento de áreas em situação de risco e a proposição de medidas de regularização, assume papel fundamental na efetivação do direito à terra urbana, ao garantir a segurança territorial das populações vulneráveis e viabilizar o acesso digno ao solo urbanizado. Esse dispositivo normativo encontra respaldo no art. 42-A, inciso III, do Estatuto da Cidade⁵¹, que estabelece instrumentos voltados à política urbana e reforça a necessidade de um planejamento territorial integrado que mitigue riscos socioambientais e assegure a ocupação segura e ordenada do espaço urbano. A exigência do cadastramento e da regularização de áreas em risco não apenas previne tragédias e desastres urbanos, mas também promove a inclusão social ao impedir que populações marginalizadas sejam deslocadas para territórios ainda mais precarizados. Assim, o dispositivo reafirma a importância da gestão territorial estratégica como elemento essencial para a proteção da coletividade

→ Dos Instrumentos de Política Urbana

O art. 46 da Lei Complementar nº 432/2006⁵² fortalece a efetivação do direito à terra urbana ao reconhecer a regularização fundiária como pilar da política urbana

⁵⁰Art 42- São ações de desenvolvimento da política habitacional no Município de Uberlândia: [...] X - promover o cadastramento de áreas em situação de risco e propor medidas de regularização.

⁵¹ Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:[...] III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

⁵² Art 46 - A política urbana municipal considerará os instrumentos de planejamento, os instrumentos jurídicos e urbanísticos, os instrumentos de regularização fundiária, os instrumentos tributários e financeiros e os instrumentos jurídico-administrativos estabelecidos pela Lei Federal nº 10.257/2001, assim como os demais instrumentos de desenvolvimento, não mencionados nesta Lei nacional, desde que atendam ao disposto no Plano Diretor.

Parágrafo Único - Serão regulamentados, em legislação específica, e, posteriormente, aplicados, no prazo máximo de quatro anos, a contar da promulgação da presente lei, os instrumentos descritos nos capítulos a seguir destinados à regularização fundiária e à adequação dos usos urbano e rural à função social da propriedade.

municipal, em conformidade com o art. 4 e seguintes do Estatuto da Cidade⁵³, que fundamentam a política urbana na função social da cidade e da propriedade. Ao priorizar a moradia digna e combater o uso especulativo da terra esse artigo viabiliza o acesso democrático ao solo urbano e promove a inclusão social e a correção das desigualdades fundiárias, ao garantir segurança da posse e infraestrutura adequada. Sua relação com o Estatuto da Cidade reforça o compromisso municipal com a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

No Título IV do Plano Diretor de Uberlândia têm-se descritos os instrumentos da política urbana que desempenham um papel fundamental na efetivação do direito à terra urbana, pois viabilizam a democratização do acesso ao solo urbano, a regularização fundiária, o combate à ociosidade imobiliária e a promoção de cidades mais justas e sustentáveis. Esses instrumentos operam em consonância com os princípios do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e garantem que a propriedade urbana cumpra sua função social e que a gestão territorial ocorra de forma planejada e inclusiva. Sobre eles discorre-se abaixo.

→ Do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios

A efetivação do direito à terra urbana exige a implementação de instrumentos jurídicos que garantam o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Nesse contexto, o art. 47 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 desempenha um papel crucial ao instituir o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios como mecanismos para assegurar o adequado aproveitamento do solo urbano. Esse dispositivo, em consonância com o art. 5 do Estatuto da Cidade, visa impedir a retenção especulativa de imóveis e promover a ocupação racional das áreas dotadas de infraestrutura, o que garante um desenvolvimento urbano mais equilibrado e sustentável.

O art. 48 do Plano Diretor de 2006 complementa essa estrutura normativa ao detalhar os objetivos específicos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Seu inciso I destaca a necessidade de otimizar a ocupação de áreas urbanizadas e evita a expansão desordenada para regiões ambientalmente frágeis e

⁵³ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] V – institutos jurídicos e políticos: [...] q) regularização fundiária;[...]

carentes de infraestrutura. O inciso II reforça a importância de ampliar a oferta de lotes urbanizados dentro das áreas já consolidadas para promover um adensamento populacional planejado. Já os incisos III e IV combatem a periferização e a retenção especulativa de imóveis com a redução das desigualdades no acesso à terra e fortalecimento da função social da cidade.

O art. 49 do Plano Diretor de 2006 desempenha um papel essencial ao conferir ao Poder Público Municipal a prerrogativa de exigir dos proprietários o adequado aproveitamento de imóveis urbanos, sob pena de imposição de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Esse dispositivo reforça o princípio de que a propriedade deve cumprir sua função social e impedir a manutenção de terrenos ociosos ou subutilizados em áreas estratégicas. Além disso, ele se alinha aos arts. 5 e 6 do Estatuto da Cidade, que estabelecem diretrizes para a intervenção do Estado no uso do solo urbano e asseguram que a terra seja utilizada de maneira eficiente e socialmente justa.

Dessa forma, os arts. 47, 48 e 49 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁵⁴, ao regulamentarem a ocupação ordenada do solo urbano e restringirem práticas especulativas, consolidam a efetivação do direito à terra urbana. Ao estabelecerem critérios para o uso racional do espaço urbano e vincularem a propriedade ao interesse coletivo, esses dispositivos garantem a democratização do acesso à terra e contribuem para a construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis. Assim, sua implementação fortalece os princípios do Estatuto da Cidade e assegura um desenvolvimento urbano socialmente equilibrado e ambientalmente responsável.

→ Do IPTU Progressivo no Tempo – Artigos 52,53,54 do Plano Diretor de

Art 47 - O parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios do solo urbano visam garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde for considerada prioritária a densificação, na forma de Lei específica disposta sobre a matéria. (Vide regulamentação dada pela Lei Complementar nº 521/2011)

Art 48 - A determinação do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios do solo urbano objetiva:

- I - otimizar a ocupação de regiões da cidade dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibindo a expansão urbana em direção e áreas não servidas de infraestrutura e/ou ambientalmente frágeis;
- II - aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões já consolidadas da malha urbana de Uberlândia;
- III - combater o processo de periferização;
- IV - combater a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

Art 49 - É facultado ao Poder Público Municipal exigir, do proprietário do imóvel urbano não edificado, subutilizado, utilizado inadequadamente ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos das disposições contidas nos artigos 5º e 6º, da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

Uberlândia de 2006⁵⁵

O IPTU progressivo no tempo, previsto no Plano Diretor de Uberlândia/MG, é um mecanismo fiscal que eleva gradativamente a alíquota do imposto para imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados e objetiva desestimular a retenção especulativa e incentivar a função social da propriedade. Caso o proprietário não promova o adequado aproveitamento do solo após sucessivos aumentos, o imóvel poderá ser desapropriado mediante o pagamento em títulos da dívida pública, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade.

O art. 52 regula a aplicação do IPTU progressivo no tempo como medida sancionatória contra o descumprimento da função social do solo urbano. No art. 53, incisos I e III, o Plano Diretor favorece a ocupação de áreas subutilizadas e o aumento da oferta de lotes urbanizados, pois segue os objetivos do Estatuto da Cidade de ordenar o crescimento urbano e evitar a periferização. O art. 54 limita a aplicação do IPTU progressivo ao perímetro urbano, estabelece parâmetros já fixados pelo Estatuto da Cidade e direciona a medida para as áreas com prioridade de ocupação.

⁵⁵ Em caso de descumprimento das regras do art. 50, desta Lei, deverá o Poder Público Municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, utilizado inadequadamente ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de ser instituído o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo - IPTU Progressivo, conforme as disposições constantes da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.
§ 1º O valor da alíquota a ser aplicada a cada ano será fixado em Lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).
§ 2º É vedada a concessão de isenções ou de anistias relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art 52 - Em caso de descumprimento das regras do art. 50, desta Lei, deverá o Poder Público Municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, utilizado inadequadamente ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de ser instituído o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo - IPTU Progressivo, conforme as disposições constantes da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicada a cada ano será fixado em Lei específica e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).

§ 2º É vedada a concessão de isenções ou de anistias relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art 53 - A aplicação do IPTU Progressivo no tempo objetiva:

I - o cumprimento da função social da cidade e da propriedade por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde lei específica considerar prioritária;

II - fazer cumprir o disposto na Seção que trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

III - aumentar a oferta de lotes urbanizados, nas regiões já consolidadas da malha urbana de Uberlândia;

IV - combater o processo de periferização;

V - inibir o processo de retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

Art 54 - O IPTU Progressivo no Tempo poderá ser aplicado em todo o perímetro urbano, em conformidade com o estabelecido em lei específica.

O IPTU progressivo no tempo, como instrumento sancionatório, efetiva o direito à terra urbana, uma vez que desestimula a retenção especulativa e a subutilização de imóveis urbanos, além de propiciar o cumprimento da função social da propriedade. Como impõe uma escalada tributária, induz os proprietários a aproveitarem adequadamente o solo, além de priorizar sua utilização conforme as demandas urbanísticas e sociais. Tal medida contribui para a democratização do acesso à terra, fomenta a ocupação ordenada e combate à desigualdade fundiária, em harmonia com os preceitos do Estatuto da Cidade.

➔ Da Desapropriação com Títulos da Dívida Pública – Artigos 55, 56, 57 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁵⁶

O art. 55 da Lei Complementar nº 432/2006 regula a desapropriação de imóveis subutilizados ou não utilizados mediante o pagamento em títulos da dívida pública, pois observa os critérios do art. 8º do Estatuto da Cidade. Esse mecanismo possibilita a incorporação de áreas ao patrimônio público para fins de reforma urbana. O art. 56,

⁵⁶⁵⁶ Art 55 - É facultado ao Poder Público Municipal, decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento por meio de títulos da dívida pública, os quais deverão ter sua emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% (seis por cento) ao ano.
§ 1º O valor real da indenização, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 10.257, de 2001:
I - corresponde ao valor venal do imóvel, estabelecido na planta genérica de valores, na data da primeira notificação, conforme previsto no art. 51 desta Lei;
II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.
§ 2º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.
§ 3º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel, no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.
§ 4º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente, pelo Poder Público Municipal, ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nestes casos, o devido procedimento licitatório.

§ 5º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no Art. 49 desta Lei, bem como a aplicação do disposto neste artigo, no caso de descumprimento das notificações do município.

Art 56 O instrumento da Desapropriação com Títulos da Dívida Pública tem como objetivos:
I - promover a reforma urbana;

II - fazer cumprir a função social da propriedade urbana e da cidade, a que o imóvel se destina, sancionando o proprietário que a descumpre; III - combater o processo de periferização;
IV - inibir o processo de retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

Art 57 A Desapropriação com Títulos da Dívida Pública poderá ser aplicada em todo o perímetro urbano, sendo que as áreas prioritárias para aplicação desse instrumento serão aquelas definidas para o parcelamento, a utilização e a edificação compulsórios, sem prejuízo de outras que venham a ser classificadas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor, em legislação específica.

inciso II, reforça a importância da desapropriação como meio para garantir a função social da propriedade urbana, combater a retenção especulativa e viabilizar o uso racional do solo, conforme os princípios do Estatuto da Cidade.

A desapropriação por títulos da dívida pública é um instrumento essencial para a efetivação do direito à terra urbana, ao permitir a transferência de imóveis subutilizados ou não utilizados ao Poder Público. Fundamentada nos princípios da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da justiça social, essa medida assegura a destinação dessas áreas a interesses coletivos, como habitação e infraestrutura e promove equidade e sustentabilidade urbana. Assim, cumpre o papel de corrigir a inércia proprietária e garantir a democratização do acesso à terra, em conformidade com o Estatuto da Cidade e a ordem constitucional.

→ Do Usucapião Especial de Imóvel Urbano

O art. 58 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁵⁷ disciplina o usucapião especial para imóveis urbanos de até 250 m². Dessa forma, torna-se essencial para a regularização fundiária e a consolidação do direito à terra e à moradia de populações que utilizam áreas de maneira contínua.

O usucapião de imóvel urbano fortalece o direito à terra urbana ao conferir propriedade àqueles que ocupam áreas de até 250 m² de forma contínua, pacífica e com finalidade de moradia, desde que atendam às condições legais. Esse instituto regulariza posses informais, viabiliza a inclusão fundiária e o acesso à terra urbana, além de combater a retenção especulativa, segregação socioespacial e a subutilização do solo. Em consonância com a função social da propriedade, contribui para a sustentabilidade das cidades ao ordenar o território e integrar socialmente os ocupantes vulneráveis ao tecido urbano.

→ Da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

O art. 59 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁵⁸, ao prever a concessão de

⁵⁷ Art 58 - Entende-se, como Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a aquisição do domínio por aquele que possuir, como sua, área ou edificação urbana de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família.

Parágrafo Único - Somente será concedido a Usucapião Especial de Imóvel Urbano aos possuidores que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

⁵⁸ Art 59 -Terá direito à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia todo cidadão que tenha mantido posse, até 31 de junho de 2001, para sua moradia ou de sua família, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, de imóvel público situado em área urbana de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).

uso de áreas públicas para fins de moradia, reflete os parâmetros do art. 4, inciso V, alínea “h” do Estatuto da Cidade⁵⁹, o qual abrange a inclusão social e o direito à habitação para famílias vulneráveis. O artigo 59 da Lei Complementar nº 432/2006 efetiva o direito à moradia ao garantir segurança jurídica a famílias vulneráveis que ocupam imóveis públicos urbanos de forma pacífica por pelo menos cinco anos, desde que não possuam outros bens.

Na mesma lógica da Medida Provisória nº 2.220/2001, reforça a inclusão social e o combate ao déficit habitacional(direito a moradia), além de incorporar o direito à terra urbana ao destinar imóveis subutilizados para finalidades habitacionais de interesse social. Dessa maneira, contribui para a redução das desigualdades fundiárias e assegura a função social da propriedade. Assim, colabora para o ordenamento territorial sustentável e atende às diretrizes do Estatuto da Cidade.

➔ Do Direito de Superfície

Os artigos 60 a 64 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁶⁰regulamentam o

Parágrafo Único - O direito disciplinado neste artigo será concedido somente àqueles que não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural, e seguirá os parâmetros legais fixados pela Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001 e demais legislações pertinentes.

⁵⁹ Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: V – institutos jurídicos e políticos: h) concessão de uso especial para fins de moradia;

⁶⁰

Art 60 É facultado ao proprietário de imóvel urbano conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis, conforme o disposto na Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, bem como deverá arcar, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art 61 - O instrumento do Direito de Superfície objetiva a regularização fundiária e o ordenamento e direcionamento da expansão urbana, de modo adequado às diretrizes da presente Lei.

direito de superfície como norma de regularização fundiária e direcionamento da expansão urbana. O direito de superfície permite ao proprietário conceder a terceiros o uso do seu terreno, por prazo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada. A concessão pode ser gratuita ou onerosa e abrange o solo, subsolo e espaço aéreo, com encargos e tributos sob responsabilidade do superficiário.

O direito pode ser transferido e herdado, a depender do contrato; em caso de alienação, há direito de preferência entre proprietário e superficiário. Extingue-se pelo advento do prazo, descumprimento contratual ou destinação indevida do terreno, no qual o proprietário retoma o domínio do imóvel e benfeitorias, salvo previsão contrária. A extinção deve ser averbada no registro de imóveis. Esse instituto reforça a função social da propriedade e viabiliza o aproveitamento urbano sem alienação definitiva.

Essa regulamentação segue os artigos 21 e 22 do Estatuto da Cidade⁶¹, o que permite a utilização do solo, subsolo e espaço aéreo de forma eficiente e sustentável. O direito de superfície enseja o direito à terra urbana, dado que oportuniza a utilização racional e social do solo, subsolo ou espaço aéreo, sem alienação da propriedade.

Art 62 - O Direito de Superfície poderá ser exercido em todo o território municipal.
§ 1º O Poder Público Municipal poderá exercer o direito de superfície em áreas particulares onde haja carência de equipamentos públicos e comunitários.

§ 2º O Poder Público Municipal poderá utilizar o direito de superfície, em caráter transitório, para remoção temporária de moradores de núcleos habitacionais de baixa renda, pelo tempo que durarem as obras de urbanização.

Art 63 - O Poder Público Municipal poderá conceder onerosamente o direito de superfície do solo, subsolo ou espaço aéreo, nas áreas públicas integrantes do seu patrimônio, para exploração por parte das concessionárias de serviços públicos, mediante contratos especificamente fixados.

Art 64 - O proprietário de terreno poderá conceder à Administração Direta e Indireta do Município o direito de superfície, nos termos da legislação em vigor, para a implementação de diretrizes constantes desta lei.

⁶¹ Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Assim, por meio da formalização e do registro, facilita a ocupação ordenada, democratiza o acesso à terra e secunda a função social da propriedade, determinada no Estatuto da Cidade.

→ Do Direito de Preempção – Artigo 65, 66, 67 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁶²

O direito de preempção, disciplinado nos artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)⁶³, constitui instrumento jurídico que confere ao Poder Público

⁶² Art 65 Ao Poder Público Municipal é conferido o direito de preempção, que lhe dará preferência para a aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, caso necessite de áreas para realização de programas e projetos municipais, definindo procedimentos e fixando prazos de vigência, por meio de lei municipal.

Art 66 O direito de preempção será exercido nos termos das disposições contidas nos artigos 25, 26 e 27 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

Art 67 O Conselho Municipal do Plano Diretor, em conjunto com o órgão municipal de planejamento urbano, obedecida a lei municipal prevista no art. 65, poderá recomendar as áreas em que o direito de preempção incidirá.

Parágrafo Único - A Lei Municipal descrita no caput deste artigo, deverá enquadrar cada área em uma ou mais das finalidades enumeradas no art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

⁶³ Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;

- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

- III – constituição de reserva fundiária;

- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

municipal a prioridade na aquisição de imóveis urbanos privados sempre que sua alienação estiver inserida em áreas estratégicas previamente delimitadas no Plano Diretor e em legislação municipal específica.

Esse direito tem por finalidade assegurar a implementação de políticas urbanas voltadas à função social da propriedade e ao planejamento territorial e permite ao Município a obtenção de áreas para a regularização fundiária, habitação de interesse social, criação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação ambiental e ampliação da infraestrutura pública. Para tanto, o proprietário que pretenda alienar seu imóvel deve notificar formalmente a Administração Pública, que dispõe de 30 dias para manifestar seu interesse em adquiri-lo nas mesmas condições oferecidas a terceiros. O descumprimento dessa exigência enseja a possibilidade de adjudicação compulsória do bem pelo Município e resguarda a primazia do interesse público sobre a especulação imobiliária o que consolida os princípios da justiça social e da democratização do acesso à terra urbana.

O art. 65 confere ao município o direito de preempção, de acordo com os artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade, para a aquisição de imóveis em áreas estratégicas destinadas a programas e projetos urbanos de interesse coletivo. O direito de preempção efetiva o direito à terra urbana, pois concede ao Poder Público a prerrogativa de preferência na aquisição de imóveis alienados e possibilita o direcionamento desses bens para programas e projetos de interesse social, urbanístico ou ambiental. Como consequência, em conformidade com a função social da propriedade e os princípios do Estatuto da Cidade, ocorre a utilização estratégica do solo urbano, a promoção da justiça fundiária e a adoção da sustentabilidade. Isso ocorre, porque se prioriza o atendimento de demandas coletivas, tais como habitação, infraestrutura e preservação ambiental.

➔ Das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regulamentadas nos artigos 79 a 82 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁶⁴, representam um dos instrumentos mais significativos para a inclusão social e regularização fundiária urbana. Embasadas nos princípios do Estatuto da Cidade, as ZEIS delimitam áreas prioritárias para a formalização da posse, inclusão social e provisão de infraestrutura adequada para populações vulneráveis, o que contribui para a efetivação do direito à terra urbana.

Por meio da flexibilização de padrões urbanísticos, as ZEIS promovem a ocupação ordenada e a integração socioespacial, com respeito à função social da propriedade e alinhamento do planejamento urbano aos princípios de equidade e sustentabilidade consagrados pelo Estatuto da Cidade. O art. 80 enfatiza que as ZEIS possibilitam a inclusão de populações marginalizadas e viabilizam a ampliação da infraestrutura e dos serviços públicos em áreas deficitárias. Essa política democratiza o acesso ao solo urbano, combate a segregação socioespacial e concretiza o direito à terra como elemento essencial para uma vida digna.

Os artigos 81 e 82 consolidam as ZEIS como instrumentos de regularização fundiária e priorizam a formalização de loteamentos irregulares e asseguram a segurança jurídica dos ocupantes. Esse esforço integra o solo urbano às políticas de habitação e de planejamento, em conformidade com o art. 47 do Estatuto da Cidade, que prevê a utilização de instrumentos legais para o acesso à terra e a equidade

⁶⁴ Art. 79 As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são regiões urbanas, delimitadas pelo Poder Público Municipal, onde é permitido, o estabelecimento de padrões de uso e ocupação diferenciados da legislação em vigor, fixados em Plano Urbanístico próprio.

Parágrafo Único - A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social dentro do Perímetro Urbano de Uberlândia será permitida, apenas, nos casos de cumprimento dos objetivos dispostos nesta Lei e desde que obedecidos os critérios previstos em Lei Municipal Específica.

Art. 80 São objetivos das ZEIS:

- I - permitir a inclusão urbana de parcelas da população que se encontram à margem do mercado legal de terras;
- II - possibilitar a extensão dos serviços e da infra-estrutura urbana nas regiões não atendidas; e,
- III - garantir a qualidade de vida e a equidade social entre as ocupações urbanas.

Art. 81 A Lei Municipal, com fulcro neste Plano, estabelecerá os critérios para delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social e o conteúdo mínimo dos Planos Urbanísticos.

§ 1º Deverá ser elaborado um Plano Urbanístico próprio para cada área urbana caracterizada como ZEIS.

§ 2º O processo de elaboração deste plano deverá ser participativo, de acordo com o estabelecido na presente Lei, e será acompanhado pelo Conselho Municipal do Plano Diretor.

Art. 82 Poderão ter prioridade para a aplicação de ZEIS, nos termos da legislação específica, os loteamentos irregulares.

territorial. Assim, as ZEIS não apenas regularizam a ocupação do solo urbano, mas também garantem que ele seja utilizado de maneira racional, inclusiva e sustentável, em prol de uma cidade mais justa e equilibrada.

→ O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto no art. 83 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁶⁵, constitui um instrumento jurídico e urbanístico fundamental para a proteção e a consolidação do direito à terra urbana em uma cidade sustentável. Sua função central consiste em avaliar previamente os impactos que empreendimentos e atividades podem gerar sobre o território urbano, o que garante que o uso do solo ocorra de forma racional, socialmente justa e ambientalmente equilibrada.

O EIV protege o direito à terra urbana ao condicionar o licenciamento de empreendimentos à verificação de fatores como adensamento populacional, uso e ocupação do solo, infraestrutura urbana, mobilidade, paisagem e patrimônio cultural (arts. 84 e 86 do Plano Diretor). Esse exame impõe que os empreendimentos atendam à função social do solo urbano, o que impede distorções, tais como especulação imobiliária, degradação ambiental e exclusão social.

Além disso, o EIV democratiza a gestão territorial, condição necessária para a efetivação do direito à terra urbana. Ao exigir publicidade e consulta pública, o instrumento assegura a participação popular no planejamento urbano. Dessa forma, ocorre o fortalecimento da governança urbana e a preservação dos interesses coletivos nas decisões sobre o uso do solo para garantir o acesso equitativo à terra e aos recursos urbanos. Assim, o EIV funciona como um mecanismo de equilíbrio entre desenvolvimento econômico, a proteção ambiental e a inclusão social, o que promove a ocupação sustentável e a justiça territorial nas cidades.

→ A gestão democrática

A efetivação do direito à terra urbana requer não apenas instrumentos

⁶⁵ Art. 83 O Conselho Municipal do Plano Diretor analisará propostas de leis específicas que versem sobre atividade Vizinhança, nos termos do art. 36, da Lei Federal nº 10.257, de 2001.

normativos eficazes, mas também uma gestão democrática, conforme prevista nos artigos 89 e 90 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁶⁶. Nos termos do art. 89, a gestão democrática promove a participação cidadã na formulação, deliberação e controle das políticas urbanas e garante transparência, justiça social e apoio à participação popular. Tal diretriz encontra respaldo no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade, que assegura a participação da população na urbanização, essencial para a efetivação da função social da propriedade e do ordenamento urbano.

O art. 90 elenca instrumentos concretos de participação, como órgãos colegiados, audiências públicas, conferências urbanas e iniciativas populares. Essas diretrizes convergem com o art. 43 do Estatuto da Cidade, que exige a participação social na elaboração e monitoramento das políticas urbanísticas.

Além de garantir equidade fundiária e segurança jurídica, a gestão democrática mitiga a especulação imobiliária e fortalece políticas inclusivas, como a regularização fundiária e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Assim, a articulação entre o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade confirma que a gestão democrática é essencial para a efetivação do direito à terra urbana e induz um desenvolvimento territorial inclusivo, equitativo e socialmente justo.

Outrossim, os artigos mencionados constituem as principais potencialidades do Plano Diretor de Uberlândia e delineiam um arcabouço normativo coeso e abrangente, cuja finalidade é conferir efetividade ao direito à terra urbana, em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade. No entanto, apesar de sua relevância, a aplicabilidade desses dispositivos enfrenta desafios substanciais, decorrentes de óbices latentes e lacunas normativas que comprometem sua efetivação plena. Diante

66 Art. 89 Entende-se por gestão democrática a promoção da participação direta dos cidadãos, individualmente ou por suas organizações representativas, nos processos de planejamento, tomada de decisão e controle das ações públicas, promovendo:

I - A transparência, a solidariedade, a justiça social e o apoio à participação popular;
II - a ampliação e a consolidação das organizações representativas na formulação das políticas;
III - a consolidação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão das políticas públicas;

IV - a capacitação em conjunto com a sociedade civil;

V - o estímulo aos conselhos e outras entidades do movimento popular;

VI - a instituição de espaços para discussão, avaliação e monitoramento sobre a execução do Plano Diretor.

Art. 90 Para os efeitos desta Lei e para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano;

IV - iniciativa popular de projeto de lei, de programas e projetos de desenvolvimento urbano.

desse panorama, faz-se necessário um exame crítico dessas fragilidades, com vistas a identificar entraves e possíveis aprimoramentos que assegurem a concretização dos princípios urbanísticos consagrados.

5.2.3 As fragilidades do direito à terra urbana no Plano Diretor de Uberlândia/MG à luz do Estatuto da Cidade

5.2.3.1 Realidade Uberlandense

Na questão da distribuição de terras e aplicação de alguns dos instrumentos de política urbana, ainda que não seja o objeto de estudo, torna-se necessário analisar a aplicação da norma ao fato para oferecer um retrato fático da cidade de Uberlândia.

O uso do solo urbano – que representa uma dimensão da terra urbana – apresenta conflitos intrínsecos entre os interesses do capital e as necessidades da sociedade. O capital busca a valorização por meio da especulação imobiliária, enquanto a sociedade almeja condições de vida plenas e equitativas (Carlos, 1997 *apud* Bicalho, 2022).

Harvey (1980 *apud* Bicalho, 2022) descreve o solo como uma mercadoria com valor de uso e de troca, cujas valorização e apropriação privada servem à especulação imobiliária e resultam na produção desigual do espaço. Trata-se, portanto, de preço e poder. A especulação imobiliária, que consiste na compra e retenção de terrenos à espera de valorização, sem o cumprimento da função social, exemplifica a mercantilização da terra e a limitação do direito à cidade como um bem social.

Maricato (1997) e Oliveira (2012, p. 5) indicam que, muitas vezes, a valorização do imóvel ocorre em razão de investimentos públicos, como infraestrutura e serviços. O Estado deveria regular o uso do solo para garantir a apropriação coletiva dos lucros. No entanto, na prática, a especulação imobiliária provoca segregação socioespacial, uma forma de desigualdade urbana que distribui classes sociais de maneira desigual no espaço urbano (Negri, 2008, p. 130). Em Uberlândia, por exemplo, a especulação resulta em fragmentação e segregação territorial, com grandes vazios urbanos que permanecem ociosos enquanto novas áreas habitacionais surgem nas periferias.

Observa-se a construção de ZEIS e conjuntos habitacionais populares em locais de difícil acesso, distantes das centralidades, o que prejudica o acesso à saúde,

à educação, ao transporte, ao lazer, à cultura e ao desenvolvimento das demais funções sociais da cidade. Constatase, neste momento, uma contradição inerente à atuação do próprio Poder Público, que, apesar de fomentar no Plano Diretor um modelo de planejamento urbano pautado na gestão democrática e na justiça social, muitas vezes o implementa sob uma ótica patrimonialista o que privilegia interesses do mercado e das elites detentoras do poder. Esse descompasso entre a normatização e a aplicação concreta reflete a prevalência de uma lógica especulativa, que subverte os princípios fundamentais do direito à terra urbana e compromete a materialização de uma cidade mais justa e inclusiva.

Almeida *et al.* (2018) e o Diário de Uberlândia (2019) exemplificam como a construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, como o conjunto Pequis, ocorre após a criação de vazios demográficos e resulta em bairros sem infraestrutura adequada. A lógica da especulação imobiliária prioriza a construção de moradias antes da instalação de serviços essenciais, o que gera áreas habitacionais distantes dos centros urbanos e sem acesso imediato à infraestrutura necessária. Essa prática evidencia a contradição entre a criação de infraestrutura urbana e o atendimento das funções sociais da cidade.

A Constituição Federal de 1988 (art. 182) estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. Porém, a aliança entre o Estado e os interesses do mercado frequentemente compromete o desenvolvimento pleno e equitativo das cidades e cria desigualdades socioespaciais, como se pode observar na realidade de Uberlândia (Almeida *et al.*, 2018, p. 298).

A implementação de políticas públicas e a alocação de recursos em áreas específicas acentuam a segregação espacial e evidenciam uma discrepância significativa nas condições de vida entre áreas periféricas e centrais. A população das periferias, composta majoritariamente por grupos socioeconômicos mais baixos, enfrenta elevados índices de violência, carência de saneamento básico e dificuldades no acesso a serviços essenciais, como cultura, educação e transporte, o que evidencia uma negação do direito à cidade (Souza, 2009). Moura (2008, p. 83) descreve o surgimento dos condomínios horizontais fechados em Uberlândia na década de 1980. Inicialmente, esses espaços funcionavam como áreas de lazer e segunda residência, mas, gradativamente, passaram a se tornar moradias principais. Esses condomínios

revelam a reestruturação da relação centro-periferia, com uma nova dinâmica urbana e a intensificação da segregação socioespacial.

A partir da década de 1990, com a expansão dos condomínios horizontais, como o Gávea Hill e Jardins Barcelona, a segregação espacial se intensificou, dada a lógica mercadológica que passou a excluir os menos favorecidos das áreas valorizadas (Souza, 2009, p. 110). Moura (2008, p. 38) observa que a proliferação desses condomínios periféricos alterou a concepção tradicional de centro-periferia, uma vez que as elites passaram a se deslocar para áreas afastadas do centro urbano, e o transforma em um espaço predominantemente comercial e habitado por grupos socioeconômicos mais baixos. A mobilidade proporcionada pelo automóvel favoreceu essa mudança para os novos territórios fechados, que passaram a oferecer uma proposta de segurança e qualidade de vida diferenciada (Sposito, 2006, p. 193).

A segregação socioespacial se acentuou devido à concentração de condomínios horizontais em áreas periféricas, com predominância de empreendimentos de alto luxo no Sul e Leste de Uberlândia, enquanto os setores Oeste e Norte passaram a abrigar residências para populações de renda média-alta e baixa (Soares, Ramires, 2002; Moura, 2008). Esse padrão de localização reflete um processo de especulação imobiliária que intensifica a fragmentação do espaço urbano e amplia as desigualdades sociais. Almeida *et al.* (2018) confirmam que, até 2015, Uberlândia possuía 50 condomínios horizontais, cuja distribuição desigual ilustra a segregação socioespacial característica da cidade.

O estudo da expansão dos condomínios horizontais em Uberlândia revela a criação de novas formas de segregação espacial e social, agravadas pela mercantilização do solo e pela priorização de interesses privados em detrimento da função social da cidade e dos direitos dos cidadãos. A crescente popularidade dos condomínios horizontais em Uberlândia, especialmente no Setor Sul, não ocorreu de maneira espontânea, mas resultou de estratégias de *marketing* que promoveram esses empreendimentos como símbolos de segurança, tranquilidade e qualidade de vida. A publicidade desses condomínios passou a vender não apenas imóveis, mas também um estilo de vida associado a um ambiente seguro e agradável (Moura, 2008, p. 38).

Baumann (2005, p. 16) ressalta que a insegurança urbana, caracterizada pelo medo de crimes e pela crescente sensação de perigo nas cidades, intensificou a

demandas por comunidades fechadas, pois a população passou a buscar mais segurança e melhor qualidade de vida. Ele argumenta que as cidades, cada vez mais associadas ao perigo, passaram a ser contrapostas pela oferta de mecanismos de segurança, como portões eletrônicos, câmeras e vigilância constante (Baumann, 2005, p. 40-41).

Nardini (2011, p. 53) acrescenta que a busca por segurança em modelos de moradia enclausurados ocorre devido a um discurso de violência crescente e à percepção de falhas na atuação do poder público, o que alimenta a ideia de que a segurança só pode ser atingida por meio de isolamento físico e tecnológico.

A expansão dos condomínios horizontais em Uberlândia revela uma transformação na estrutura urbana e na dinâmica de segregação espacial, na qual a segurança e a qualidade de vida prometidas pelos empreendimentos se tornam elementos centrais na escolha habitacional e influenciam a mercantilização do espaço e a fragmentação socioespacial.

Baumann (2005) argumenta que a incerteza sobre o futuro e a insegurança social fazem com que a procura por segurança pessoal aumente, o que pode culminar em “guerras urbanas” e amplificar a segregação e a exclusão urbana. Esse fenômeno se reflete nas estratégias de marketing imobiliário, que, ao abordarem massivamente as ameaças à integridade pessoal e à propriedade, passam a enaltecer as áreas residenciais como sinônimos de segurança e exclusividade.

Almeida *et al.* (2018) observam que a maioria dos condomínios horizontais em Uberlândia está localizada no Setor Sul, área com *status* de “alto padrão”. Entretanto, Silva (2011, p. 70) aponta que, embora o discurso de “alto padrão” seja amplamente aplicado ao Setor Sul, a maior parte dessa área é ocupada por bairros de baixa renda, como Shopping Park e São Jorge, que não se enquadram no idealizado “viver bem”, enquanto apenas 25% do Setor Sul é composto por bairros de alto padrão, como Gávea e Jardim Sul. Além da especulação imobiliária e da segregação socioespacial, a expansão urbana no Setor Sul também envolve questões ambientais. Sposito (2010, p. 133) critica a expansão urbana que ignora preocupações ambientais, culturais e patrimoniais, em favor dos interesses dos proprietários e incorporadores.

Em 2021, foi relatado que um novo empreendimento imobiliário no Setor Sul ocasionaria o desmatamento de aproximadamente seis hectares, o que resultaria na remoção de cerca de cinco mil árvores, incluídas espécies endêmicas do Cerrado.

Como medida de enfrentamento dessa perda ambiental, a empresa responsável propôs o plantio de 172 mudas de ipês amarelos e 410 de pequis, além de se comprometer com a manutenção dessa flora por cinco anos e considera que “áreas verdes” representam um atrativo significativo para os moradores desses empreendimentos (Diário de Uberlândia, 2021). A aprovação desse projeto, além de regularizar o desmatamento, consolida o que pode se tornar o início de um processo contínuo de destruição dessas áreas, até então preservadas.

Esses são apenas alguns dos exemplos que dificultam o acesso ao direito à terra urbana na cidade de Uberlândia/MG. Não obstante, a realidade fática não se configura como um indicativo decisivo para diagnosticar que o Plano Diretor está na contramão do Estatuto da Cidade. A análise que será realizada se restringe ao plano legislativo, ao estudo da lei e ao seu entendimento, para determinar se o Plano Diretor municipal aborda, de maneira satisfatória, os direitos retratados nesta pesquisa.

5.2.3.1 Direto à terra urbana: fragilidades do Plano Diretor de Uberlândia/2006

A ausência de disposições normativas específicas sobre vazios urbanos no Plano Diretor de Uberlândia de 2006 representa uma lacuna significativa que compromete a efetividade do direito à terra urbana e o desenvolvimento de uma cidade sustentável.

A problemática dos vazios urbanos transcende a mera configuração espacial e insere-se no âmago das discussões jurídico-sociais, com especial ênfase no direito à terra urbana e na justiça fundiária. No Brasil, a evolução normativa das políticas territoriais propiciou a regulamentação do direito à propriedade urbana, insculpido nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e ulteriormente disciplinado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Esses dispositivos normativos emergiram no contexto do movimento pelo direito à cidade, que se contrapõe às desigualdades socioespaciais impostas pela lógica de mercado. Sob uma abordagem marxista, Marcuse et al. (2009, p.41, apud Maricato, 2012, p.87) salientam que a percepção da injustiça tem sido historicamente um dos principais catalisadores das transformações sociais e evidenciam a necessidade de reestruturação das políticas públicas urbanas.

Não obstante, persiste no país uma estrutura fundiária marcadamente assimétrica e concentrada, na qual a governança sobre o uso e a ocupação do solo

urbano se mantém significativamente influenciada por interesses privados e compromete a plena efetivação dos princípios da função social da propriedade e do ordenamento territorial sustentável. Nesse contexto, os vazios urbanos revelam-se como fenômeno estrutural, cuja análise crítica se mostra imprescindível para a formulação de políticas urbanísticas voltadas à democratização do acesso à terra, à justiça territorial e à promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

No que concerne à classificação dos vazios urbanos, constata-se que sua conceituação encontra respaldo em distintas abordagens doutrinárias e normativas. Villaça (1998) os define como glebas ou lotes vagos, enquanto Borde (2006) os conceitua como resíduos urbanos destituídos de função social ou econômica. Dittmar (2006), por sua vez, correlaciona sua existência ao próprio processo de crescimento urbano de modo a vinculá-los aos fatores físicos e ao esvaziamento de uso. A urbanização fragmentada, intensificada pela ação do mercado imobiliário e pela especulação fundiária, assume papel determinante na multiplicação desses espaços, sobretudo em áreas periféricas, marcadas por ocupações dispersas e carentes de infraestrutura adequada.

Os vazios urbanos possuem caráter estratégico são em muitos casos, mantidos deliberadamente inexplorados, seja sem comercialização, seja sem edificação, como forma de potencializar a valorização imobiliária futura. A literatura urbanística, ademais, opera uma distinção entre os vazios urbanos denominados espaços livres e aqueles caracterizados como espaços de não uso. Galender (2012, p.9) diferencia essas categorias ao afirmar que os espaços livres, como parques e praças públicas, integram a estrutura urbana e desempenham função social relevante, ao passo que os espaços de não uso podem exercer papel fundamental na preservação ambiental e na mitigação dos impactos urbanos. Exemplificam essa última tipologia as áreas adjacentes a represas, cursos d'água, margens de rodovias e faixas de domínio de infraestrutura energética, que, quando preservadas, assumem relevante função ecológica e paisagística.

Adicionalmente, a análise dos vazios urbanos não pode prescindir de sua dimensão simbólica. Arruda (2016) destaca que a tipologia desses espaços está intrinsecamente vinculada à sua inserção na malha urbana. Em locais de valor histórico, os vazios urbanos podem adquirir relevância patrimonial e cultural, apincorporados ao contexto urbano como elementos de valorização das áreas

consolidadas das cidades. Outrossim, há os denominados vazios intencionais, concebidos com a finalidade de qualificar a paisagem urbana, os quais passaram a integrar os projetos arquitetônicos como componentes essenciais da composição espacial moderna. Tal concepção consolidou-se com o advento da arquitetura modernista, na qual o vazio assume função estruturante na conformação do ambiente edificado. Paulo Bicca (2017) corrobora essa perspectiva ao asseverar que os vazios urbanos não devem ser interpretados exclusivamente como problemas urbanos, mas também como potenciais estratégicos para a requalificação arquitetônica das cidades.

Diante da complexidade inerente ao fenômeno dos vazios urbanos e das suas múltiplas implicações socioespaciais, impõe-se a necessidade de um planejamento urbano que contemple não apenas a ocupação racional do solo, mas também os fatores ambientais, culturais e econômicos que subjazem à manutenção desses espaços. A formulação de políticas públicas voltadas à requalificação territorial e à justiça fundiária apresenta-se como medida imperativa para a concretização do direito à cidade e para a construção de um ordenamento territorial verdadeiramente inclusivo e sustentável.

Em Uberlândia vê-se uma cidade permeada de extensos vazios urbanos inutilizados os subutilizados, e o Plano Diretor de Uberlândia de 2006, apesar de incluir arts. 4, 6, 7, 12, 14 e 19) falhou diretrizes sobre infraestrutura urbana (ao não os abordar expressamente. O artigo 4 menciona a necessidade de revisar as leis complementares, mas não direciona esforços para regulamentar esses vazios. O artigo 6 enfatiza a importância da infraestrutura para a sustentabilidade, porém omite o uso racional do solo e a ocupação de áreas subutilizadas. O artigo 12, que trata do saneamento ambiental, também não relaciona essa questão à infraestrutura, aspecto indispensável para a ocupação de vazios urbanos.

As lacunas permanecem no artigo 14, que menciona diretrizes ambientais, como a criação de parques urbanos, sem propor a utilização dos vazios urbanos na integração de áreas de preservação ao tecido urbano. O artigo 19, por fim, estabelece a adequação do adensamento à capacidade de suporte da infraestrutura. Apesar disso, não apresenta mecanismos para impedir a retenção especulativa de terrenos. Enfim são sucessivas omissões legislativas no corpo normativo do Plano Dírtor que deixaram de abranger essa imponente fragilidade! “vazio urbano” que debilita a efetividade do direito à terra urbana.

É salutar ressaltar que o artigo 23 da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de Uberlândia, Lei 525 de 2011⁶⁷, propõe mecanismos para combater os vazios urbanos e ampliar a oferta de unidades habitacionais e condiciona a flexibilização de índices urbanísticos e a reestruturação de processos de parcelamento do solo ao requerimento dos proprietários de áreas situadas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Zonas de Urbanização Específicas (ZUE). Embora, à primeira vista, a norma possa parecer um avanço na regulamentação do uso do solo para fins habitacionais, ela enfraquece a efetividade do direito à terra urbana ao transferir para os proprietários privados a prerrogativa de solicitar ajustes urbanísticos e ao conferir excessiva discricionariedade a interesses individuais na condução da política urbana municipal.

A primeira grande debilidade do dispositivo reside na faculdade concedida aos proprietários para requererem a adequação dos índices urbanísticos e o cancelamento de processos em andamento. Ao estabelecer que os ajustes das ZEIS e ZUE dependem exclusivamente da iniciativa dos proprietários e não de um comando público impositivo, o artigo desvirtua a lógica do planejamento urbano estruturado e submete o ordenamento territorial ao interesse privado e compromete a realização da função social da propriedade. Em vez de garantir a destinação efetiva das áreas ociosas para fins habitacionais, a norma condiciona a ação estatal à manifestação dos proprietários, sem prever sanções ou incentivos diretos para que a terra cumpra seu papel social o que permite imóveis subutilizados indefinidamente.

Outro ponto crítico do artigo 23 é a omissão de instrumentos coercitivos que induzam a utilização dos terrenos ociosos. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) prevê um arcabouço normativo robusto para combater a retenção especulativa da terra urbana e inclui parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em

⁶⁷Art. 23. Para fins de possibilitar e garantir o cumprimento da função social da terra, combater vazios urbanos e promover a ampliação da oferta de unidades habitacionais, é facultado aos proprietários de imóveis situados nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e nas Zonas de Urbanização Específicas - ZUE já aprovadas em lei, ociosas no Município de Uberlândia e sem projetos de parcelamento do solo destinados à habitação de interesse social aprovados na data de publicação desta Lei Complementar, requererem:

I - a adequação dos índices urbanísticos fixados na lei de criação da respectiva ZEIS ou ZUE aos fixados nos Anexos desta Lei Complementar;

II - solicitar o cancelamento dos processos em curso não finalizados na data de publicação desta lei para o protocolo do novo processo de parcelamento do solo destinados à habitação de interesse social, nos termos desta Lei Complementar. (Redação dada pela Lei Complementar nº 784/2025).

títulos da dívida pública. No entanto, a norma municipal não incorpora esses instrumentos de forma impositiva e limita-se a oferecer aos proprietários a possibilidade de solicitar ajustes normativos, sem estabelecer medidas efetivas para garantir a destinação imediata dos terrenos para habitação de interesse social. Dessa forma, a norma cria um espaço jurídico permissivo para que grandes proprietários de terra urbana evitem a aplicação dos mecanismos coercitivos do Estatuto da Cidade a mantenham os vazios urbanos sob sua posse sem que haja efetiva destinação social.

Além disso, ao conceder aos proprietários a prerrogativa de solicitar o cancelamento de processos de parcelamento do solo não finalizados, a norma fragiliza a segurança jurídica da política habitacional municipal. Permitir que processos urbanísticos em andamento sejam descontinuados em favor de novas proposições gera um ambiente de instabilidade normativa, no qual projetos anteriormente aprovados podem ser descartados sem critérios objetivos o que favorece mudanças abruptas de diretrizes urbanísticas sem análise criteriosa dos impactos na estrutura urbana e no acesso à moradia.

Outro problema grave do artigo 23 é que ele não impõe condicionantes explícitas para que as novas solicitações de adequação urbanística e parcelamento do solo sejam vinculadas à efetiva produção de habitação de interesse social. O dispositivo permite que os proprietários requeiram ajustes nos índices urbanísticos das ZEIS e ZUE, mas não determina prazos para a implementação das unidades habitacionais, nem estabelece penalidades em caso de descumprimento dos projetos aprovados. Assim, abre-se uma brecha para que tais solicitações sejam utilizadas como estratégia para valorização imobiliária, sem compromisso real com a ampliação da oferta habitacional para a população de baixa renda. Ademais, a norma não prevê mecanismos de fiscalização e controle social sobre os processos de readequação urbanística e parcelamento do solo de modo a afastar a participação democrática na gestão do território.

Dessa forma, para que a norma fosse realmente eficaz na redução dos vazios urbanos e na ampliação da oferta habitacional, seria essencial torná-la imperativa e não facultativa e vincular a adequação urbanística e o parcelamento compulsório à aplicação dos instrumentos de coerção do Estatuto da Cidade, como o IPTU progressivo e a desapropriação para fins sociais. Além disso, a norma deveria impor prazos vinculantes para a execução dos projetos habitacionais, prever penalidades

para o não cumprimento das diretrizes urbanísticas e incluir instâncias de fiscalização e controle social para garantir que os ajustes urbanísticos não sejam utilizados como mero expediente para especulação fundiária. Sem essas garantias normativas, o artigo 23 debilita a efetividade do direito à terra urbana em Uberlândia e favorece a permanência dos vazios urbanos e a valorização imobiliária dissociada da função social da cidade, em detrimento da democratização do solo urbano e do direito à moradia digna. Ou seja, o cenário de silêncio do Plano Diretor sobre os vazios urbanos na prática permanece o mesmo após o tratamento débil dado pela referida lei complementar supracitada.

➔ Art. 2 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006– O Plano Diretor como norteador da Política Urbana

O artigo, ao evidenciar a centralidade do Plano Diretor no ordenamento territorial de Uberlândia, negligencia lacunas estruturais imprescindíveis à concretização da ordenação espacial a que se propõe, cuja finalidade última é a efetivação do direito à terra urbana. A ausência de instrumentos eficazes para a regularização fundiária, o enfrentamento da especulação imobiliária e a garantia do direito fundamental à moradia digna compromete sua função social e torna-o insuficiente para promover a justiça urbana. Ademais, a carência de articulação com políticas urbanas setoriais fragiliza sua aplicabilidade e o restringe a um caráter meramente normativo, isso o torna desprovido de eficácia na democratização do acesso à terra e na mitigação das desigualdades socioespaciais. Cumpre ressaltar, contudo, que o artigo em questão integra a parte introdutória do arcabouço normativo do Plano Diretor e funciona como uma exposição temática inicial sobre a dinâmica do espaço urbano, o que pode justificar a limitação de seu tratamento. Entretanto, quando analisado isoladamente, evidencia-se sua fragilidade conceitual e normativa.

➔ Art. 5, Inciso I do Plano Diretor de Uberlândia de 2006– Direito à Terra e Função Social da Cidade

A formulação do inciso I do artigo 5º do Plano Diretor de Uberlândia de 2006, ao estabelecer como premissa o resguardo da função social da cidade e a garantia

do pleno exercício dos direitos fundamentais, apresenta-se como uma diretriz normativamente abrangente e aparentemente progressista. Contudo, sua redação genérica e a ausência de especificidade na delimitação dos meios concretos para a efetivação do direito à terra urbana constituem fragilidades que comprometem sua aplicabilidade prática e sua capacidade de instrumentalização por parte do Poder Público.

A primeira debilidade reside na falta de uma definição operacional sobre o direito à terra urbana, elemento essencial para a promoção da justiça espacial e da inclusão social. O dispositivo incorpora o termo "terra" de forma genérica, sem especificar mecanismos para sua democratização ou para mitigar os impactos da especulação imobiliária. Em um contexto de crescente pressão do mercado sobre o solo urbano, tal omissão abre margem para a ineficácia das políticas fundiárias e dificulta a implementação de medidas que restrinjam a segregação socioespacial e o aprofundamento das desigualdades urbanas.

Ademais, o inciso I do artigo 5º padece de uma lacuna conceitual ao não diferenciar o direito à terra urbana do direito à moradia. Embora interligados, esses direitos possuem nuances distintas e demandam soluções específicas. A não abordagem de instrumentos jurídicos eficazes, como a regularização fundiária de interesse social e a destinação de áreas urbanas para habitação popular, enfraquece a aplicabilidade do dispositivo e restringe seu impacto na construção de cidades sustentáveis e equitativas.

Outro aspecto crucial que não foi devidamente abordado é a necessidade de regulação dos vazios urbanos e dos imóveis subutilizados, que, ao permanecerem ociosos, dificultam a democratização do acesso ao solo urbano. O Estatuto da Cidade prevê instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública como formas de induzir o cumprimento da função social da propriedade. No entanto, o texto do inciso I não especifica diretrizes que assegurem a aplicação desses mecanismos e os deixa ao arbítrio das gestões municipais futuras a efetiva materialização desse direito.

Por fim, a ausência de uma vinculação explícita entre o direito à terra e a gestão participativa é um fator limitante na busca pela concretização da justiça urbana. O direito à cidade pressupõe a democratização do planejamento urbano, com a ativa participação da sociedade civil na formulação e monitoramento das políticas

fundiárias. Ao não enfatizar essa dimensão, o dispositivo corre o risco de ser interpretado de maneira restritiva e perpetuar uma gestão tecnocrática que não incorpora as reais demandas da população vulnerável.

Não se busca aqui um artigo prolixo que esgote todas as nuances do direito à terra urbana, mas sim uma formulação mais objetiva, que, sem perder a profundidade necessária, seja mais precisa e verdadeiramente conectada à complexidade e extensão desse direito. Faz-se necessária uma revisão da redação do inciso I do artigo 5º, de modo a incluir diretrizes mais concretas para a efetivação do direito à terra urbana. Isso poderia ser alcançado por meio da definição de políticas específicas de regulação fundiária, do combate à especulação imobiliária, da implementação de instrumentos fiscais indutores do uso social da propriedade e da ampliação dos espaços de participação cidadã na formulação das diretrizes urbanísticas. Somente assim o Plano Diretor de Uberlândia poderá cumprir plenamente seu papel de garantir o acesso equitativo ao solo urbano e de promover uma cidade verdadeiramente inclusiva e socialmente justa.

➔ Art. 6, Inciso VIII do Plano Diretor de Uberlândia de 2006– Proteção do Solo, mananciais e afins

O artigo em comento, embora revele louvável preocupação com a dimensão ambiental no ordenamento territorial, revela-se insuficiente à plena efetivação do direito à terra urbana, na medida em que silencia sobre aspectos estruturantes da política urbana inclusiva e democrática. A ausência de menção explícita ao acesso equitativo à terra urbanizada e bem localizada denota grave lacuna normativa, pois desconsidera o imperativo constitucional de promoção da justiça socioespacial. Ademais, a omissão quanto aos instrumentos de regulação fundiária, previstos no Estatuto da Cidade, enfraquece a capacidade do Poder Público de induzir o cumprimento da função social da propriedade urbana.

A inexistência de diretrizes claras voltadas à regularização fundiária dos assentamentos informais compromete a segurança jurídica e a dignidade de parcelas vulneráveis da população urbana. Soma-se a isso a falta de previsão de mecanismos de participação social na definição dos usos e parâmetros de ocupação do solo, o que

colide com os princípios democráticos de gestão da cidade. Por fim, a ausência de critérios que considerem a localização estratégica dos assentamentos e a integração com sistemas de mobilidade urbana fragiliza a busca por uma cidade policêntrica, conectada e acessível. Assim, a redação do artigo, ao se restringir à lógica ambiental sem dialogar com os vetores da inclusão territorial, revela-se incompleta para consolidar o direito à cidade e à terra urbana como dimensões indissociáveis da cidadania urbana. Todavia, por não ser um artigo único no Plano Diretor pode ser complementado pelos outros, que tratarem do mesmo assunto.

→ Art. 8, Inciso II do Plano Diretor de Uberlândia de 2006– Compatibilização do Uso do Solo

O artigo 8º, inciso II, do Plano Diretor de Uberlândia carece de reforçar a necessidade de instâncias deliberativas, como consórcios intermunicipais ou organismos colegiados, o que compromete a coordenação entre os entes envolvidos na gestão territorial. Ainda que outros artigos mencionem a oitiva das regionalidades, seria essencial reiterar essa questão neste dispositivo para garantir maior coesão normativa e evitar um modelo que privilegie centros econômicos dinâmicos em detrimento das localidades periféricas. A ausência de vínculo entre o uso do solo e a segurança da posse também representa uma falha estrutural. A falta de diretrizes explícitas para regularização fundiária e prevenção da gentrificação impede que a compatibilização normativa assegure uma distribuição equitativa do solo urbano, debilita a proteção contra remoções forçadas e compromete a efetivação do direito à terra urbana.

A inefetividade do dispositivo ainda decorre da ausência de uma referência direta, mesmo que sucinta, a instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, como IPTU progressivo, ZEIS e regras de parcelamento do solo. A simples menção à aplicação cumulativa das normas de compatibilidade de uso do solo com os instrumentos de política urbana promoveria uma gestão territorial integrada mais coesa e eficaz. Além disso, a ausência de parâmetros de sustentabilidade urbana no dispositivo enfraquece a ocupação territorial. A falta de diretrizes para a proteção ambiental, gestão de áreas verdes e redução da pegada ecológica limita a capacidade de estruturar cidades resilientes e ambientalmente equilibradas. Diante dessas

Iacunas, a revisão do inciso II é fundamental para garantir sua efetividade. A previsão de mecanismos de gestão intermunicipal, a vinculação do planejamento regional à regularização fundiária e a adoção de instrumentos urbanísticos são medidas essenciais para promover um modelo urbano mais justo, equilibrado e inclusivo.

→ Art. 13 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006– Parâmetros de Uso e Ocupação do solo

O artigo 13 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 possui uma formulação excessivamente genérica, o que compromete sua efetividade na garantia do direito à terra urbana. Embora exija conformidade com a legislação municipal, não estabelece critérios objetivos ou diretrizes vinculantes para assegurar que a observância das normas ambientais esteja direcionada à promoção dos direitos inerentes à cidade sustentável. Uma simples menção poderia reforçar que a adequação às normas ambientais deve ter como finalidade a efetivação desses direitos.

Diante dos sérios desafios no acesso ao direito à terra urbana na cidade, caso houvesse um maior zelo normativo, o dispositivo deveria orientar um ordenamento territorial justo, sustentável e equitativo. No entanto, sua redação vaga permite interpretações que podem favorecer interesses privados em detrimento da função social da propriedade. Em um contexto de desigualdade na distribuição territorial, a previsão de mecanismos de controle e fiscalização sobre a distribuição de terras, ocupações e utilização de imóveis seria fundamental. A ausência de instrumentos eficazes de monitoramento e penalização fragiliza a capacidade do poder público de garantir a observância das normas urbanísticas e ambientais permite que projetos sejam implementados sem alinhamento com o desenvolvimento sustentável e a inclusão social.

Ainda que de forma não obrigatória, seria oportuno reforçar desde já a vinculação entre o cumprimento das normas ambientais e os direitos à cidade sustentável com intuito de assegurar sua compatibilidade com os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. A inexistência dessa correlação compromete a efetividade do sistema urbanístico. Sem a menção a ferramentas essenciais, como o IPTU progressivo no tempo, a destinação compulsória de áreas para habitação de

interesse social e a imposição de condicionantes para novos empreendimentos, a norma torna-se insuficiente para conter a especulação imobiliária e democratizar o uso do solo urbano.

Além disso, a ausência de diretrizes claras sobre a integração do planejamento urbano com políticas de regularização fundiária e proteção socioambiental limita sua aplicabilidade. A efetivação do direito à terra urbana exige um planejamento territorial que priorize o interesse coletivo e a sustentabilidade. Sem essa previsão, o artigo 13 mantém-se genérico e carente de força normativa para assegurar esse direito de maneira estruturada e eficiente.

➔ Art. 16, Inciso XI do Plano Diretor de Uberlândia de 2006– Participação no planejamento Rural

Embora seja lacuna em artigos supracitados, aqui previu-se o Conselho de Desenvolvimento Rural. Todavia, não há previsão de instrumentos vinculantes que assegurem que as prioridades definidas pelo conselho sejam efetivamente incorporadas às políticas públicas municipais. Sem diretrizes claras para a operacionalização dessa participação, corre-se o risco de que a integração entre solo urbano e rural ocorra de maneira fragmentada e sem impacto concreto na democratização do acesso à terra.

Outro aspecto crítico é a ausência de mecanismos que vinculem essa participação à fiscalização do cumprimento das funções sociais da cidade, em especial, da terra urbana. O controle social, para ser efetivo, deve estar atrelado a mecanismos de monitoramento e responsabilização de modo a evitar que interesses privados se sobreponham ao interesse coletivo. No entanto, o artigo não prevê como a participação do conselho poderia contribuir para o combate à especulação imobiliária, para a destinação de áreas à habitação social ou para o controle do uso do solo urbano em conformidade com as diretrizes ambientais e sociais.

Por fim, o dispositivo não menciona a necessidade de articulação com outros instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, como o IPTU progressivo no tempo, as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e os planos de regularização fundiária. Sem essa conexão, a previsão legal corre o risco de se tornar meramente declaratória, sem eficácia real na promoção de um ordenamento territorial justo,

sustentável e equitativo.

Portanto, para que esse artigo efetivamente contribua para a garantia do direito à terra urbana, seria essencial ampliar a participação popular para a gestão do solo urbano, incluir instrumentos normativos que tornem as decisões do conselho vinculantes e prever mecanismos de monitoramento e responsabilização que assegurem a função social da terra e do território

→ Art. 18 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006– Justa Distribuição dos Benefícios e ônus do Solo

Apesar de sua relevância na estruturação da política de uso e ocupação do solo em Uberlândia, o artigo apresenta lacunas que limitam sua capacidade de efetivar com maior completude o direito à terra urbana, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade. Primeiramente, a norma não especifica os instrumentos concretos de redistribuição dos benefícios urbanísticos, como o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir e a captura da mais-valia fundiária. Sem tais mecanismos, a recuperação da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos pode se tornar inválida e conduz a apropriação privada desses benefícios sem uma contrapartida clara para a coletividade.

Além disso, há uma ausência de diretrizes operacionais sobre como a valorização fundiária será revertida para a coletividade. O texto não define a destinação dos recursos provenientes dessa recuperação, o que fragiliza sua aplicação para fins de interesse público, como a provisão de habitação social, infraestrutura urbana e mobilidade sustentável. Sem um direcionamento explícito, há risco de que a norma permaneça apenas como uma diretriz programática sem impacto real na democratização do acesso à terra. Outra limitação reside na falta de mecanismos de controle e fiscalização da especulação imobiliária e do uso subutilizado do solo urbano. O artigo menciona a prevenção da concentração fundiária especulativa, mas não estabelece medidas concretas para sua implementação, como a obrigatoriedade de planos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, essenciais para conter a retenção estratégica de imóveis com fins especulativos.

Por fim, o artigo não integra a política de uso e ocupação do solo com instrumentos de regularização fundiária e proteção socioambiental. A ausência dessa vinculação compromete a efetivação do direito à terra urbana para populações vulneráveis e dificulta a implementação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a garantia de moradia digna em áreas centrais e bem infra estruturadas. Dessa forma, para que essa norma tenha real impacto na efetivação do direito à terra urbana, seria necessário especificar os instrumentos urbanísticos de redistribuição fundiária, estabelecer diretrizes para a aplicação dos recursos obtidos, criar mecanismos de controle da especulação e articular a política territorial com ações de regularização e inclusão social, em consonância com os princípios da função social da propriedade e da justiça socioespacial.

➔ Art. 19, Inciso V do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 – Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

O artigo 19, inciso V, do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 apresenta diretrizes fundamentais para a política de uso e ocupação do solo e alinha-se, em tese, ao objetivo de garantir a oferta do direito à terra urbana. Entretanto, ao condicionar a expansão urbana à continuidade da mancha parcelada e admitir exceção para a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) mediante lei específica, a norma pode ensejar a produção de terra urbana destituída de qualidade urbanística e contraria os preceitos do Estatuto da Cidade e os princípios da sustentabilidade e justiça socioespacial.

A previsão normativa, ao restringir a expansão desordenada do perímetro urbanizado, visa conter a periferização e evitar a fragmentação do tecido urbano, o que, em tese, poderia contribuir para um ordenamento territorial mais racional e eficiente. No entanto, ao estabelecer uma exceção para a criação de ZEIS, sem assegurar condicionantes estruturais e normativas vinculantes para a oferta adequada de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos essenciais, corre-se o risco de que a produção de solo urbano destinado à população de baixa renda ocorra em áreas desprovidas das condições mínimas de habitabilidade.

Essa lacuna pode resultar em uma urbanização precária, caracterizada pela ausência de acessibilidade a transportes públicos, saneamento básico, equipamentos

de saúde, educação e lazer e configura, paradoxalmente, um mecanismo de segregação socioespacial. A fixação das ZEIS em locais não integrados ao tecido urbano consolidado, sem exigências normativas que garantam sua adequada inserção na malha urbana, pode reforçar processos de exclusão territorial e desloca as populações vulneráveis para áreas periféricas, com infraestrutura deficitária e baixa conectividade urbana.

Além disso, a inexistência de critérios objetivos para a localização dessas zonas especiais permite interpretações que favorecem interesses políticos e imobiliários, em detrimento de uma política habitacional verdadeiramente inclusiva. Sem diretrizes que vinculem a implementação das ZEIS a um planejamento urbano estruturado, integrado e sustentável, a norma pode, na prática, converter-se em um instrumento de expansão urbana precária e desordenada, que perpetua a desigualdade territorial e compromete a efetivação do direito à cidade.

Assim, para que a previsão normativa atinja plenamente seu propósito, seria imperativo que a legislação urbanística subsequente estabelecesse critérios vinculantes para a infraestruturação das ZEIS, mecanismos de controle da especulação fundiária e estratégias de integração dessas áreas ao tecido urbano consolidado. Sem essas salvaguardas, a norma, longe de promover a democratização do acesso à terra urbana, pode inadvertidamente fomentar a proliferação de assentamentos precários e reforçar padrões de ocupação desigual e excludente.

➔ Art. 21 e Art. 24 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006- Macrozoneamento e Classificação de Densidade

Primeiramente, o macrozoneamento, ao estabelecer a inter-relação entre fatores naturais e antrópicos, deveria contemplar de forma expressa mecanismos de controle da especulação fundiária e de destinação de áreas para habitação de interesse social. A mera definição de zonas urbanas com base no grau de urbanização e no padrão desejável de uso e ocupação não é suficiente para assegurar que as políticas urbanas sejam implementadas em conformidade com a função social da propriedade, conforme determinado pelo Estatuto da Cidade.

Além disso, a classificação da densidade urbana, apesar de estabelecer um escalonamento da ocupação do solo, não prevê mecanismos de compatibilização

entre adensamento urbano e infraestrutura urbana adequada. A designação de zonas de alta, média e baixa densidade deveria estar expressa e detalhadamente condicionada à disponibilidade de serviços essenciais, como saneamento básico, mobilidade urbana, equipamentos públicos e áreas verdes. Sem essa vinculação normativa, há o risco de que a definição de densidades urbanas favoreça padrões excludentes de ocupação, onde áreas valorizadas concentrem infraestrutura e serviços, enquanto regiões periféricas permaneçam subequipadas e socialmente vulneráveis.

Por fim, a ausência de menção explícita a instrumentos urbanísticos essenciais, como o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir e a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), enfraquece a efetividade dos critérios de ordenamento territorial. Sem tais mecanismos, o Plano Diretor corre o risco de institucionalizar um modelo de crescimento urbano que privilegia a valorização imobiliária sem garantir uma distribuição equitativa dos benefícios da urbanização.

→ Dos Instrumentos de Política Urbana – Artigo 46 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006

O Plano Diretor de Uberlândia de 2006, ao incorporar os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), busca estruturar um ordenamento territorial que garanta o direito à terra urbana. No entanto, o artigo 46 apresenta lacunas normativas que comprometem a efetividade desse direito por apresentar-se de forma excessivamente genérica e dependente de regulamentações futuras, sem assegurar mecanismos mais concretos de aplicação. Dentre os principais pontos críticos da redação, destacam-se a falta de vinculação direta com instrumentos urbanísticos essenciais, a regulamentação posterior sem critérios objetivos, a ausência de diretrizes para a regularização fundiária sustentável e a inexistência de mecanismos de monitoramento e controle social.

O parágrafo único do artigo 46 prevê que a regulamentação dos instrumentos da política urbana ocorrerá em legislação específica no prazo de quatro anos, mas não fixa critérios vinculantes para essa regulamentação. A ausência de parâmetros claros compromete a segurança jurídica e pode permitir a postergação indefinida da efetivação desses mecanismos. Além disso, não há previsão de medidas

compensatórias caso a regulamentação não ocorra no prazo estipulado, o que gera um vácuo normativo que pode ser explorado para manter o *status quo* da ocupação territorial o que perpetua a desigualdade no acesso à terra urbana.

Embora mencione a regularização fundiária, o artigo não define critérios para garantir que essa regularização ocorra de forma sustentável e inclusiva. A falta de diretrizes pode resultar em processos que formalizam ocupações sem garantir infraestrutura adequada, serviços públicos e acesso equitativo à cidade. Para que a política urbana assegure o direito à terra de maneira efetiva, seria essencial prever expressamente a criação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como instrumento prioritário para a regularização de assentamentos informais e para a promoção da habitação de interesse social.

A regulamentação futura deveria ser condicionada a critérios objetivos e vinculante com objetivo de evitar a postergação indefinida. A regularização fundiária precisaria seguir diretrizes sustentáveis e inclusivas de modo a assegurar infraestrutura adequada e acesso igualitário à cidade. Por fim, a inserção de mecanismos de controle social seria fundamental para garantir transparência e participação democrática na implementação da política urbana. Sem essas correções, o artigo 46 permanece excessivamente programático e carente de força normativa, ou seja, insuficiente para transformar os instrumentos da política urbana em ferramentas eficazes para a democratização do acesso à terra e para a construção de um ordenamento territorial mais justo e sustentável

➔ Do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios – Artigo 46, 48, 49 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006

O parcelamento, edificação e utilização compulsórios do solo urbano são instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), cujo objetivo é garantir o adequado aproveitamento dos imóveis urbanos subutilizados ou não utilizados. Esses mecanismos visam combater a especulação imobiliária, evitar a formação de vazios urbanos, incentivar a densificação em áreas infraestruturadas e assegurar que o solo urbano cumpra sua função social. Quando um proprietário mantém um imóvel vazio, subutilizado ou sem edificação, o município pode impor a obrigação de parcelar, construir ou dar uma destinação adequada ao imóvel, sob pena

de sanções, que podem incluir IPTU progressivo no tempo e, em último caso, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. No entanto, para que esses instrumentos tenham efetividade, é necessário que sejam aplicados de forma coerente, com regras claras e garantias de controle social.

O artigo 48 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 estabelecem o parcelamento, edificação e utilização compulsórios do solo urbano como mecanismo de combate à retenção especulativa, à subutilização do solo e à expansão desordenada da cidade. O artigo 49, por sua vez, faculta ao Poder Público Municipal a exigência do cumprimento dessa obrigação, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Embora essas disposições sejam formalmente alinhadas aos princípios da função social da propriedade e da justiça urbanística, sua formulação apresenta lacunas normativas e operacionais que representam obstáculos à efetivação concreta do direito à terra urbana. Uma das principais fragilidades normativas decorre do fato de que o artigo 49 apenas facilita, e não obriga, o Poder Público a impor o parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Tal previsão confere à Administração Pública discricionariedade excessiva e permite que a aplicação do dispositivo fique condicionada a decisões políticas e administrativas sem parâmetros vinculantes que assegurem sua implementação uniforme e eficaz. Ao estabelecer a faculdade de aplicação da norma, e não um dever administrativo, abre-se margem para inércia estatal isso perpetua a retenção especulativa de imóveis urbanos e posterga a concretização do direito à cidade.

Outro ponto crítico é a ausência de diretrizes procedimentais e operacionais para a efetiva aplicação dos instrumentos previstos. O Estatuto da Cidade estabelece a necessidade de regulamentação específica por meio de lei municipal, que deve disciplinar os critérios, prazos e sanções aplicáveis ao descumprimento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização do solo. No entanto, os dispositivos analisados não preveem prazos concretos, mecanismos de notificação, sanções gradativas ou instâncias de fiscalização que assegurem o cumprimento compulsório das determinações urbanísticas. Essa omissão normativa gera insegurança jurídica e dificulta a implementação eficaz da política urbana o que torna a norma excessivamente programática e sem efeitos concretos.

Além disso, não há previsão de medidas complementares que garantam a destinação social das áreas resultantes da aplicação do instrumento. O dispositivo

menciona o objetivo de aumentar a oferta de lotes urbanizados e combater a especulação imobiliária, mas não impõe condicionantes para que essa oferta seja destinada a políticas de habitação social específicas. Sem essa vinculação explícita, há o risco de que a obrigatoriedade de parcelamento e edificação compulsórios resulte apenas na valorização fundiária das áreas beneficiadas, sem garantir que o solo urbano seja democratizado e acessível às camadas mais vulneráveis da população.

Outro obstáculo reside na ausência de menção à progressividade das sanções em caso de descumprimento da obrigação imposta ao proprietário do imóvel. O Estatuto da Cidade prevê um regime escalonado de penalidades, que começa com a notificação do proprietário e, em caso de inércia, pode evoluir para a aplicação do IPTU progressivo no tempo e, em última instância, à desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Contudo, o artigo 49 não prevê expressamente essa progressividade coercitiva, ele limita-se a remeter de forma genérica ao Estatuto da Cidade. Essa lacuna pode resultar na inefetividade da norma, pois sem a previsão explícita de medidas de sanção progressiva, o poder coercitivo do Estado para induzir o cumprimento da obrigação se enfraquece.

Por fim, a norma não contempla mecanismos de controle e participação social que assegurem sua aplicação transparente e equitativa. O Estatuto da Cidade consagra a gestão democrática da cidade e exige a participação da sociedade civil na formulação, implementação e fiscalização das políticas urbanas. No entanto, os artigos 48 e 49 não mencionam a necessidade de controle social sobre a aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o que pode comprometer sua efetividade e permitir que sua implementação ocorra de forma seletiva e beneficie determinados interesses imobiliários em detrimento do interesse coletivo.

Diante dessas lacunas, para que os dispositivos possam realmente efetivar o direito à terra urbana, seria imprescindível que o artigo 49 estabelecesse a obrigatoriedade e não a mera faculdade de aplicação dos instrumentos urbanísticos e exige que o Poder Público tenha o dever de impor o parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Ademais, seria necessário disciplinar critérios objetivos para a regulamentação municipal, prazos para notificação, mecanismos de sanção progressiva e vinculação da oferta de solo urbanizado a políticas de habitação de interesse social. Além disso, a inclusão de instâncias de participação social e fiscalização popular se faz essencial para assegurar a aplicação equitativa e

democrática da norma. Sem essas correções, os dispositivos permanecem excessivamente programáticos e carecem de força normativa suficiente para transformar os instrumentos de política urbana em mecanismos eficazes de justiça territorial e democratização do solo urbano.

→ Do IPTU Progressivo no Tempo – Artigo 52,53,54 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006

O artigo 52 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 prevê o IPTU Progressivo no Tempo como instrumento coercitivo para garantir o uso adequado do solo urbano, conforme o Estatuto da Cidade. No entanto, apresenta lacunas normativas que limitam sua efetividade na democratização do acesso à terra e no combate à especulação imobiliária. A norma não estabelece um procedimento detalhado para a notificação e os prazos de adequação do imóvel antes da aplicação do IPTU Progressivo, o que pode gerar insegurança jurídica e dificultar a aplicação uniforme da medida. Sem essa previsão, não há clareza sobre o tempo disponível para que o proprietário cumpra a obrigação antes da sanção tributária.

Além disso, não há menção à desapropriação compulsória como medida subsequente caso o IPTU Progressivo não induza o aproveitamento adequado do imóvel. O Estatuto da Cidade prevê essa possibilidade, mas o artigo 52 omite esse desdobramento, o que pode reduzir a efetividade do instrumento ao permitir que grandes proprietários optem por pagar a alíquota progressiva sem dar destinação social ao imóvel. Outra lacuna está na falta de vinculação dos recursos arrecadados com o IPTU Progressivo a políticas de urbanização, habitação social e regularização fundiária. Sem essa determinação expressa, há o risco de que os valores arrecadados sejam utilizados para finalidades desvinculadas da democratização do solo urbano.

A norma também não prevê mecanismos de fiscalização e controle social, fundamentais para garantir transparência e gestão democrática. Sem a participação da sociedade civil na supervisão da aplicação do IPTU Progressivo, há o risco de que sua aplicação ocorra de forma seletiva ou sem impacto real na política urbana. Por fim, o § 1º define um critério de progressividade das alíquotas, mas não menciona a periodicidade máxima do IPTU Progressivo, nem os critérios para sua revogação caso o proprietário regularize o imóvel. A ausência desses elementos pode comprometer a

segurança jurídica e a estabilidade do mercado imobiliário.

Para que o artigo 52 seja mais eficaz na garantia do direito à terra urbana, é essencial a inclusão de prazos normativos claros, a previsão da desapropriação compulsória, a destinação dos recursos arrecadados a políticas sociais, a implementação de mecanismos de controle popular e a definição de regras para a revogação da progressividade da alíquota. Sem essas correções, o dispositivo permanece incompleto e limite sua capacidade de combater a especulação imobiliária e promover a função social da propriedade.

➔ Da Desapropriação com Títulos da Dívida Pública – Artigo 55 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006

A desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), é um dos instrumentos mais relevantes para garantir a função social da propriedade urbana e combater a retenção especulativa do solo. Seu propósito é assegurar que imóveis subutilizados ou não utilizados cumpram uma finalidade pública ou social e promover a reforma urbana e a democratização do acesso à terra urbana. No entanto, a forma como esse mecanismo foi disciplinado pelo Plano Diretor de Uberlândia, em especial nos artigos 55, 56 e 57, apresenta lacunas estruturais e normativas que comprometem sua eficácia como instrumento de política urbana.

A primeira grande fragilidade normativa reside no fato de que a desapropriação compulsória permanece na esfera da discricionariedade do legislador municipal, pois o artigo 55 apenas facilita ao Poder Público a aplicação do instrumento, e não o obriga a fazê-lo. Assim, ainda que transcorridos os cinco anos de incidência do IPTU progressivo no tempo, o município não está vinculado ao dever de desapropriar o imóvel. Essa previsão esvazia o caráter coercitivo da sanção, pois confere à administração pública um poder excessivo de decisão sobre a aplicação de um mecanismo que deveria ser obrigatório para garantir a função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade estabelece que o descumprimento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização do solo deve resultar na desapropriação

compulsória, mas a norma municipal transforma esse dever em mera possibilidade, o que deixa sua aplicação dependente da vontade política do gestor municipal e da conformação da legislação complementar futura. Isso cria um ambiente de incerteza normativa e permite que grandes proprietários de terra urbana permaneçam impunes e continuem a reter imóveis sem destinação produtiva o que perpetua a especulação imobiliária e a segregação socioespacial.

Outro ponto crítico é a ausência de diretrizes objetivas para a aplicação da desapropriação e para a destinação dos imóveis incorporados ao patrimônio público. O parágrafo 3º do artigo 55 estabelece que o município deverá promover o aproveitamento do imóvel no prazo de cinco anos após sua incorporação ao patrimônio público, mas não impõe condicionantes ou penalidades para o descumprimento desse prazo. Sem essa previsão, há o risco de que imóveis desapropriados permaneçam sem destinação efetiva e reproduzam a mesma lógica de retenção especulativa agora sob gestão pública, sem que se convertam em habitação de interesse social, equipamentos públicos ou projetos de urbanização que promovam a justiça espacial.

Além disso, o artigo 56 estabelece que a desapropriação tem como objetivo promover a reforma urbana e combater a periferização, mas não define mecanismos concretos para garantir que as áreas desapropriadas sejam destinadas a esse fim. A norma não exige, por exemplo, que os imóveis sejam prioritariamente utilizados para programas de habitação de interesse social ou que sejam incorporados a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Sem essa vinculação explícita nesse artigo, há o risco de que os terrenos desapropriados sejam posteriormente repassados ao setor privado por meio de licitações que não atendam ao interesse coletivo e reproduz as distorções do mercado imobiliário.

Outro aspecto crítico refere-se ao papel do Conselho Municipal do Plano Diretor, previsto no artigo 57, que poderá classificar novas áreas para aplicação do instrumento de desapropriação. No entanto, a norma não determina parâmetros técnicos ou sociais para essa classificação, isso permite que a definição das áreas desapropriáveis fique sujeita a pressões políticas e econômicas. Sem critérios claros e objetivos, há o risco de que a desapropriação com títulos da dívida pública seja aplicada de forma desigual e atinja determinadas regiões enquanto outras, igualmente passíveis de desapropriação, sejam poupadadas por conveniência política.

Ademais, a norma não cria instâncias de controle social e fiscalização sobre a aplicação do instrumento. O Estatuto da Cidade preconiza a gestão democrática da política urbana e exige transparência e participação popular na implementação dos instrumentos urbanísticos. No entanto, o Plano Diretor de Uberlândia não estabelece mecanismos para garantir que a sociedade civil acompanhe a aplicação da desapropriação e a destinação dos imóveis desapropriados. A ausência dessa previsão enfraquece a governança urbana e pode permitir que a desapropriação seja utilizada como instrumento de pressão política ou como mecanismo de valorização artificial de determinadas áreas; isso beneficia especuladores imobiliários ao invés de atender ao interesse público.

Por fim, a norma não trata da requalificação dos imóveis desapropriados, nem estabelece critérios para sua ocupação de forma sustentável. Ainda que o artigo 55 determine que o aproveitamento possa ocorrer por meio de alienação ou concessão a terceiros mediante licitação, não há previsão de condicionantes que exijam, por exemplo, contrapartidas sociais para novos empreendimentos, como reserva de unidades para habitação popular ou investimentos em infraestrutura urbana. Sem essas exigências, a simples concessão ou alienação do imóvel pode reintroduzi-lo no ciclo especulativo e neutralizar os efeitos positivos da desapropriação.

➔ Do Usucapião Especial de Imóvel Urbano – Artigo 58 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006

O artigo em questão, embora reconheça de forma objetiva os requisitos legais para a usucapião especial de imóvel urbano, revela-se lacunoso quanto à sua inserção no contexto mais amplo da efetivação do direito à terra urbana. Ao limitar-se à descrição procedural do instituto, sem estabelecer conexões com os princípios da função social da propriedade e da cidade, o dispositivo diminui sua potência como instrumento de justiça territorial e inclusão socioespacial. Assim o instrumento legal carece de uma abordagem que vincule a usucapião especial ao planejamento urbano inclusivo, à distribuição equitativa do solo urbano e à necessidade de políticas públicas que assegurem o acesso à terra bem localizada e dotada de infraestrutura.

➔ Do Direito de Superfície – Artigos 60 a 64 do Plano Diretor de Uberlândia de

O direito de superfície consubstancia-se em prerrogativa real, autônoma e transmissível, que confere ao titular da propriedade urbana a faculdade de ceder a outrem, mediante instrumento público devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis, o uso do solo, do subsolo ou do espaço aéreo correspondente ao seu imóvel, por prazo determinado ou indeterminado, sem que isso importe na alienação da titularidade plena do bem. Trata-se de instituto jurídico consagrado pelo Estatuto da Cidade, cuja finalidade primordial reside na racionalização do uso do solo urbano, na promoção da função social da propriedade e na viabilização da regularização fundiária, especialmente em contextos de vulnerabilidade social e de informalidade territorial.

Todavia, a norma municipal que dispõe sobre a aplicação do direito de superfície, embora juridicamente estruturada em conformidade com os marcos legais federais, revela fragilidades substanciais quanto à efetivação plena do direito à terra urbana. Ao concentrar-se na descrição técnico-jurídica do instituto, o dispositivo omite sua potencialidade como ferramenta de justiça territorial e negligencie a necessidade de integrá-lo às diretrizes de inclusão fundiária, acesso equitativo à terra urbanizada e combate à segregação socioespacial.

Nesse contexto, evidencia-se a ausência de critérios normativos expressos que assegurem a destinação prioritária da concessão do direito de superfície a populações de baixa renda e segmentos historicamente excluídos do acesso formal à terra. É preciso ser mais claro no texto em relação a isso. A simples menção a falta de equipamentos comunitários não enseja a interpretação de ausência de condições financeiras ou vulnerabilidade econômica. Ademais, o texto não estabelece vínculo efetivo com as políticas públicas de habitação, tampouco explicita mecanismos que obriguem o cumprimento da função social da propriedade ou que contenham a lógica da especulação imobiliária. Soma-se a essa omissão a inexistência de dispositivos que prevejam o controle social e a participação comunitária nos processos decisórios, especialmente nas hipóteses de concessão em áreas públicas ou de interesse coletivo.

Dessa forma, embora dotado de coerência técnica, o artigo apresenta-se limitado por uma abordagem predominantemente patrimonialista e carece de

densidade normativa que o conecte aos princípios redistributivos, inclusivos e democráticos que orientam o direito à cidade e à terra urbana no ordenamento jurídico contemporâneo.

➔ Do Direito de Preempção – Artigo 65 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006

O direito de preempção é a prerrogativa conferida ao Poder Público para adquirir, com preferência sobre terceiros, imóveis urbanos objeto de alienação onerosa entre particulares. Trata-se de mecanismo de intervenção estatal previsto no Estatuto da Cidade. Visa assegurar áreas estratégicas para a implementação de políticas públicas urbanas. O dispositivo que regula o direito de preempção, embora formalmente alinhado ao Estatuto da Cidade, revela importantes fragilidades quanto à efetivação substancial do direito à terra urbana, especialmente no que se refere à ausência de diretrizes explícitas voltadas ao atendimento de comunidades em situação de vulnerabilidade socioespacial.

Em primeiro lugar, o texto apresenta-se excessivamente técnico e procedural e limita-se a reproduzir os dispositivos legais federais sem adaptá-los à realidade local nem estabelecer mecanismos de prioridade que assegurem o uso estratégico do instituto em prol da inclusão fundiária e da equidade no acesso à terra urbanizada. Ao não explicitar que a utilização do direito de preempção deve priorizar a aquisição de imóveis em áreas centrais ou infraestruturadas para a implantação de políticas habitacionais voltadas às populações de baixa renda, o artigo perde a oportunidade de consagrar o instrumento como vetor de justiça urbana.

Ademais, a norma omite qualquer referência à destinação social das áreas adquiridas, tampouco estabelece critérios que vinculam o exercício da preempção à prevenção da gentrificação, à contenção da especulação imobiliária ou à regularização de assentamentos precários. A inexistência de cláusulas que assegurem a participação popular, especialmente dos grupos mais afetados, na indicação ou priorização das áreas sujeitas à preempção, representa outra lacuna relevante, que fragiliza o controle social sobre os processos de planejamento fundiário.

Por fim, ao deixar de vincular a aplicação do direito de preempção ao enfrentamento da desigualdade territorial e à promoção da função social da cidade, o

artigo reduz um poderoso instrumento de intervenção estatal a uma faculdade burocrática, desprovida de intencionalidade redistributiva. Em suma, o texto carece de densidade normativa que o direcione, de forma clara e eficaz, ao atendimento dos sujeitos coletivos vulnerabilizados o que inviabiliza a efetiva materialização do direito à terra urbana enquanto expressão do direito à cidade.

→ Das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) - Artigos 79 a 82 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006

A disciplina das Zonas Especiais de Interesse Social, tal como disposta nos artigos supracitados, revela-se como importante instrumento de política urbana voltado à promoção da função social da cidade e da propriedade. Entretanto, o dispositivo normativo, ao limitar-se a enunciar objetivos genéricos e a condicionar a efetividade das ZEIS a posteriores normatizações infralegais, omite aspectos estruturantes do direito à terra urbana e fragiliza sua concretização no plano normativo e material.

Em primeiro lugar, ausenta-se de uma conceituação explícita e densificada do que se comprehende por “terra urbana” enquanto bem jurídico distinto da moradia. A terra urbana não é mero suporte físico da edificação, mas sim elemento estruturante do direito à cidade, que comprehende o acesso justo ao solo urbanizado, dotado de infraestrutura, serviços e localização compatível com as oportunidades urbanas. A ausência dessa distinção conceitual compromete a compreensão do conteúdo jurídico do direito à terra urbana.

Ademais, verifica-se a inexistência de diretrizes que garantam o acesso democrático à terra urbana formalizada, especialmente no que se refere à regulação fundiária inclusiva, à prevenção da especulação imobiliária e à destinação equitativa dos vazios urbanos e imóveis subutilizados. Tal omissão neutraliza o potencial transformador das ZEIS e torna-as instrumentos reativos à informalidade, e não propositivos da justiça fundiária.

Outro ponto deficitário reside na ausência de previsão de mecanismos de democratização do acesso ao solo urbano, tais como a reserva obrigatória de áreas públicas para habitação de interesse social dentro dos novos parcelamentos e empreendimentos urbanos, ou ainda a imposição de onerosas contrapartidas

urbanísticas a grandes projetos de urbanização em áreas valorizadas.

Importa ainda ressaltar que o texto não explicita critérios técnicos e sociais para a priorização territorial das ZEIS, tampouco estabelece instrumentos jurídicos de proteção contra deslocamentos compulsórios ou contra a substituição de populações vulneráveis por segmentos de maior poder aquisitivo (gentrificação).

Por fim, o texto silencia quanto à necessidade de integração entre as ZEIS e os demais instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos. Tal articulação seria indispensável para conferir efetividade real ao direito à terra urbana e à função social da propriedade.

Em suma, a normatização das ZEIS, conforme apresentada, carece de maior densidade normativa e de um olhar mais sistemático sobre o direito à terra urbana como direito coletivo e difuso, essencial à cidadania urbana e à justiça espacial. A ausência de parâmetros claros, de mecanismos redistributivos e de instrumentos de controle do mercado fundiário resulta na subutilização das ZEIS como vetor de transformação estrutural do acesso à terra. Urge, pois, que se avance na elaboração de normas complementares que transfigurem o direito à terra urbana de um enunciado abstrato em uma realidade tangível no cotidiano das cidades.

➔ O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) – Artigo 83 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006

A estrutura normativa que rege o Estudo de Impacto de Vizinhança, conforme delineada nos dispositivos apresentados, enfatiza os impactos físicos e funcionais do empreendimento sobre a vizinhança e o ambiente urbano. Entretanto, omitem-se questões fundiárias centrais, cuja consideração é imprescindível para a salvaguarda e a promoção do direito à terra urbana em sua acepção plena. Em primeiro lugar, nota-se a ausência de diretrizes claras que integrem o EIV à política fundiária municipal. A análise do uso e ocupação do solo (inciso III do art. 84) permanece genérica, sem a devida vinculação a critérios de equidade no acesso ao solo urbanizado, à prevenção da concentração fundiária ou à mitigação dos processos de valorização especulativa provocados por grandes empreendimentos (ainda que tal valorização seja mencionada no inciso IV, de maneira abstrata). Faltam, pois, instrumentos de controle

da captura privada da valorização fundiária decorrente de investimentos públicos, como outorga onerosa do direito de construir ou mecanismos de compensação territorial.

Em segundo lugar, o texto silencia quanto à necessidade de observância à função social da terra urbana, pilar central do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro. O EIV é tratado como mero instrumento técnico e compensatório, dissociado de uma visão estratégica de ordenamento territorial. Não há previsão de que os empreendimentos analisados devam, obrigatoriamente, respeitar diretrizes de justiça territorial ou contribuir para o reequilíbrio da malha urbana, particularmente no que tange à redistribuição do acesso à terra urbanizada. A ausência de critérios espaciais na análise do impacto — como a localização do empreendimento em zonas de expansão urbana, áreas de proteção ambiental, regiões de vulnerabilidade territorial ou vazios urbanos — revela um déficit de articulação entre o EIV e o planejamento territorial de longo prazo e compromete a coerência entre os instrumentos urbanísticos e a governança da terra urbana.

Ainda mais grave é a omissão de instrumentos de monitoramento e controle social permanente dos impactos identificados e das contrapartidas acordadas. A publicidade prevista no art. 88, embora necessária, não se associa a procedimentos efetivos de controle participativo, deliberação popular e revisão periódica dos efeitos territoriais dos empreendimentos aprovados resulta em fragilidade institucional e tecnocracia decisória. Além disso, embora o artigo 86 estabeleça a possibilidade de exigência de obras compensatórias, a lógica subjacente ainda privilegia o empreendedor como agente central da decisão urbanística e relega o interesse público à condição de mero contrapeso técnico. Não há exigência de que tais intervenções sejam compatíveis com os planos de estruturação territorial preexistentes ou com o interesse coletivo em expandir o acesso à terra urbana.

Por fim, a ausência de previsão expressa de integração normativa entre o EIV e outros instrumentos do Estatuto da Cidade — como a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a regularização fundiária ou a aplicação do IPTU progressivo no tempo — evidencia uma abordagem fragmentada e insuficiente, que desarticula o EIV de sua função mais abrangente de promoção da equidade no uso e na apropriação do solo urbano.

→ A gestão democrática – Artigo 89, 90 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006

A gestão democrática, conforme delineada nos textos legais examinados, carecem de densidade normativa, de garantias materiais e de dispositivos vinculantes que transformem a participação popular em instrumento efetivo de democratização do acesso à terra urbana. A ausência de previsões estruturantes acerca da educação jurídica popular, da institucionalização de conselhos territoriais de base, da paridade decisória nos órgãos colegiados e da responsabilização por inércia participativa representa um obstáculo normativo à realização concreta do direito à terra urbana.

Os dispositivos legais ora analisados, quanto aparentem demonstrar apreço pela institucionalização da gestão democrática da cidade, padecem de graves lacunas normativas e omissões estruturais que minam a eficácia da participação popular como instrumento de efetivação do direito à terra urbana. Em vez de operar como vetor ativo de redistribuição do acesso ao solo urbanizado, a gestão democrática delineada revela-se, em grande medida, formalizada, verticalizada e limitada em sua capacidade de reconfigurar a estrutura fundiária urbana excludente.

Em primeiro plano, destaca-se a ausência de mecanismos normativos que garantam a capilarização da informação qualificada, em linguagem acessível, sobre os direitos coletivos à terra urbana e os instrumentos jurídicos disponíveis à população para reivindicá-los. O acesso ao conhecimento jurídico é pressuposto do exercício efetivo da cidadania territorial; todavia, o texto restringe-se a prever a divulgação prévia dos eventos participativos, sem instituir programas contínuos de formação política e jurídica popular, nem canais permanentes de escuta territorial. A chamada “capacitação” mencionada no art. 89, inciso IV, carece de concretude e sistematicidade.

Do ponto de vista procedural, a participação popular é tratada como consulta e não como cogestão vinculante, isso reduzi o povo à condição de colaborador eventual, e não de sujeito político ativo da construção normativa do território. O próprio Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD) — a quem se atribui funções de “acompanhamento” e “opinião” (arts. 105 e seguintes) — carece de poder deliberativo efetivo sobre as decisões de planejamento e ordenamento do solo urbano. Sua composição, ademais, é normativamente concentrada nas mãos do Chefe do Executivo, conforme o art. 107, o que compromete a autonomia representativa da

sociedade civil e obscurece a pluralidade de interesses.

Outrossim, a gestão participativa não é territorializada, isto é, não se vincula às realidades concretas dos diversos territórios urbanos, especialmente aqueles historicamente marginalizados no acesso à terra legalizada. Não se verifica, no texto, a previsão de conselhos populares locais, com representatividade de base nos bairros periféricos e nos assentamentos precários, que poderiam exercer controle social mais direto sobre os processos de produção e regulação do espaço urbano.

Acrescente-se que não se assegura à população o direito à provocação dos órgãos colegiados com poder de agenda ou veto técnico, o que limita sua atuação à esfera consultiva, sem mecanismos para influenciar diretamente os processos decisórios de destinação e uso do solo urbano. Faltam, portanto, instrumentos de democracia direta territorial, como plebiscitos locais, conselhos deliberativos por distrito, ou orçamento fundiário participativo.

Ademais, o dispositivo que trata do oferecimento de transporte coletivo gratuito (art. 95), ainda que meritório, está condicionado à mera faculdade da Administração Pública, sem caráter de obrigatoriedade. Tal lacuna exclui materialmente a população economicamente vulnerável dos espaços de participação, o que, em termos de justiça territorial, representa violação do princípio da isonomia substantiva no acesso ao debate público sobre o uso do solo urbano.

A ausência de monitoramento contínuo e de instâncias de responsabilização administrativa pela ineficácia dos instrumentos de participação também é notável. Não há previsão de avaliação periódica da efetividade das audiências, debates e conferências, nem mecanismos de correção democrática quando os processos participativos forem ignorados em decisões políticas ou administrativas subsequentes.

Por fim, ainda que se aluda ao Estatuto da Cidade em diversas passagens, a incorporação dos princípios de gestão democrática do território urbano não é levada às suas últimas consequências. Não se exige, por exemplo, que alterações legislativas relevantes em matéria de solo urbano — como a redefinição de perímetros urbanos ou a instituição de Zonas Especiais de Interesse Fundiário — sejam precedidas de consultas públicas vinculantes e de análise participativa de impacto territorial.

Embora o Plano Diretor preveja mecanismos de participação popular, tais instrumentos se revelam condicionados à discricionariedade do Poder Público, que os

convoca apenas quando e onde lhe parece institucionalmente conveniente. Tal limitação compromete a essência da gestão democrática e desnatura a finalidade precípua do planejamento urbano, que não pode ser conduzido a partir de uma lógica verticalizada e estatal.

O planejamento urbano não é um fim em si mesmo, tampouco um monopólio técnico-administrativo do ente estatal; trata-se de instrumento público que deve emergir da soberania popular, pois a cidade pertence ao cidadão e para ele deve ser organizada. Ao Poder Público compete, tão somente, a função de gestor e executor da vontade coletiva, e não a de tutor das instâncias de deliberação popular.

Assim, enquanto a participação social for concebida como concessão graciosa do Estado e não como um direito político-fundiário do povo, o direito à terra urbana permanecerá inefetivo, recluso ao plano abstrato das intenções normativas, distante da realidade material das periferias urbanas.

5.2.4 Proposta de modificações no texto do Plano Diretor – Direito a Terra Urbana

No que tange à manifesta omissão quanto ao tratamento jurídico dos chamados vazios urbanos no corpo normativo do Plano Diretor, cumpre registrar que tal lacuna compromete gravemente a efetividade da política fundiária e, por consequência, obstaculiza a concretização do direito à terra urbana sob a ótica da função social da propriedade. Soma-se a essa insuficiência a previsão meramente declaratória e inoperante contida na legislação local de parcelamento do solo, a qual não enfrenta, com a contundência necessária, os efeitos deletérios da ociosidade do solo urbano em contexto de crescente segregação socioespacial.

Com vistas à superação dessas deficiências normativas, propõe-se a inserção de artigo específico no Plano Diretor que verse de forma detalhada e vinculante sobre os vazios urbanos e confere-lhes definição jurídica precisa. Tal dispositivo deverá conceituá-los como áreas situadas no perímetro urbano, constituídas por lotes vagos, terrenos subutilizados, abandonados ou cuja ocupação disfuncional comprometa a continuidade e a coesão do tecido urbano o que gera desarticulação territorial, ineficiência na prestação dos serviços públicos e intensificação dos processos de espraiamento urbano.

A norma em questão deverá não apenas caracterizar os vazios urbanos, mas

também estabelecer diretrizes vinculantes para sua adequada ocupação o que prioriza, em consonância com os princípios da justiça territorial, a destinação desses espaços para usos socialmente relevantes, tais como habitação de interesse social, atividades econômicas sustentáveis e preservação ambiental. Para tanto, impõe-se a estipulação de prazos objetivos e razoáveis — a exemplo de cinco anos — para que os proprietários promovam o adequado aproveitamento do solo urbano, mediante edificação, parcelamento ou uso efetivo conforme os parâmetros urbanísticos estabelecidos.

Em caso de inércia ou descumprimento por parte dos proprietários, o dispositivo normativo deverá prever a aplicação de medidas sancionatórias progressivas, nos exatos termos do Estatuto da Cidade, tais como a imposição do IPTU progressivo no tempo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e, em última instância, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, como forma de garantir a prevalência do interesse coletivo sobre o direito individual de propriedade, quando este se revele incompatível com sua função social.

É imprescindível, ademais, que os comandos normativos adotem linguagem impositiva e substitua expressões de índole facultativa por obrigações jurídicas claras e cogentes. Assim, deve-se empregar o verbo "dever" em detrimento de formulações permissivas ou condicionadas à liberalidade do proprietário. Tal alteração semântica não se trata de mero preciosismo técnico, mas de afirmação da supremacia do interesse público na conformação normativa do espaço urbano, em harmonia com os princípios constitucionais da ordem urbanística.

É imperioso que o dispositivo normativo a ser inserido no Plano Diretor contemple, com a devida precisão técnica, critérios objetivos e operacionais para a identificação dos chamados vazios urbanos, de modo a evitar a banalização conceitual do instituto e sua consequente ineficácia prática. Nesse sentido, impõe-se a delimitação normativa do tamanho mínimo e máximo das áreas passíveis de enquadramento como vazios urbanos e evita-se, por um lado, a exclusão de microáreas de relevância estratégica, e, por outro, a perpetuação da impunidade fundiária dos grandes proprietários detentores de extensos terrenos ociosos em zonas urbanizadas.

A definição dos vazios urbanos não pode, sob pena de esvaziamento de sua finalidade jurídica, ignorar os impactos socioambientais concretos que tais áreas

provocam sobre o tecido urbano. É inadmissível, em termos de justiça urbanística e eficácia normativa, a edição de regramento genérico e inócuo, destinado unicamente à satisfação formal de exigências legais, sem qualquer aptidão real para coibir as práticas que obstaculizam o acesso democrático e igualitário à terra urbanizada.

Deve-se, pois, reconhecer que os grandes vazios urbanos, mantidos sob a lógica especulativa da retenção artificial de terrenos, constituem fator estruturante da desigualdade territorial e afronta direta ao princípio da função social da propriedade urbana. O Plano Diretor, enquanto principal instrumento da política urbana municipal, deve assumir papel ativo na sanção dessas condutas antijurídicas e adotar medidas concretas, proporcionais e progressivas, nos moldes autorizados pelo Estatuto da Cidade, com vistas à indução do uso socialmente adequado do solo urbano.

As áreas eventualmente desapropriadas em virtude do descumprimento da função social da propriedade devem, obrigatoriamente, ser destinadas com prioridade à implementação de políticas públicas estruturantes, notadamente os programas de habitação de interesse social, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a criação de áreas verdes, parques lineares e corredores ecológicos de integração territorial. Tal previsão reafirma o caráter redistributivo e integrador da política urbana, em consonância com os compromissos firmados pela Nova Agenda Urbana e com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do direito à cidade.

Além disso, deve o artigo dispor expressamente sobre a revisão periódica quinquenal das diretrizes e critérios adotados, a fim de assegurar a atualização das políticas fundiárias frente às transformações demográficas, econômicas, ambientais e sociais do território municipal. Essa previsão confere à norma caráter dinâmico e adaptável e evita a cristalização de parâmetros normativos anacrônicos e inefetivos. Em síntese, para que o tratamento jurídico dos vazios urbanos não se reduza a uma enunciação simbólica, é imprescindível que o Plano Diretor os aborde com rigor técnico, clareza conceitual, imperatividade normativa e vinculação à justiça fundiária. Somente assim será possível promover, de forma eficaz, a efetivação do direito à terra urbana no Município de Uberlândia.

Essa proposta está alinhada com os Compromissos 51 e 97 da Nova Agenda Urbana, bem como com o ODS 11 da Agenda 2030. A regulamentação dos vazios urbanos é essencial para garantir o cumprimento do direito à terra urbana em

Uberlândia e tem como objetivo combater a especulação imobiliária, promover a justiça social e integrar áreas ociosas ao tecido urbano, de modo a fortalecer a sustentabilidade e a resiliência do município. Dessa forma, Uberlândia poderá avançar na construção de uma cidade mais inclusiva, equilibrada e sustentável e alcançar o pleno desenvolvimento de seu território.

A Nova Agenda Urbana, aprovada durante a Conferência Habitat III das Nações Unidas, constitui um marco normativo e político internacional cuja vocação transformadora repousa na promoção de cidades mais inclusivas, sustentáveis, resilientes e justas. No contexto brasileiro, e em especial frente às fragilidades normativas identificadas em diversos Planos Diretores Municipais — como o de Uberlândia — os compromissos assumidos por meio desse documento global apresentam-se como parâmetros normativos e axiológicos fundamentais para a superação das omissões estruturais que comprometem a efetividade do direito à terra urbana, compreendido como o direito coletivo de acesso equitativo, qualificado e sustentável ao solo urbanizado e urbanizável.

A ausência de instrumentos normativos que assegurem a efetiva participação popular nos processos de planejamento urbano, tal como verificado na legislação local, pode ser diretamente enfrentada à luz do Compromisso 88, o qual consagra a necessidade de promover coerência entre políticas públicas setoriais em diferentes níveis de governo, por meio da implementação de estratégias integradas e participativas de planejamento urbano e territorial. Esse compromisso exige que a população — especialmente aquela historicamente marginalizada — seja não apenas ouvida, mas também incluída como sujeito ativo na formulação e controle das políticas fundiárias e urbanísticas, o que impõe a institucionalização de mecanismos vinculantes e descentralizados de deliberação.

Outra lacuna refere-se à ausência de previsões normativas claras sobre o acesso à terra urbanizada por parte da população de menor renda, o que perpetua a segregação territorial e a concentração fundiária. O Compromisso 49 atua diretamente sobre tal déficit ao determinar a promoção de sistemas territoriais equitativos e integradores no contínuo urbano-rural e orienta os entes subnacionais à gestão sustentável do solo como forma de corrigir assimetrias econômicas, sociais e territoriais. Este compromisso reforça a obrigação do poder público de incorporar diretrizes distributivas no ordenamento territorial, capazes de mitigar os desequilíbrios

de acesso à terra urbana qualificada e combater sua apropriação exclusiva pelas classes hegemônicas.

Outrossim, a ausência de diretrizes explícitas para regularização fundiária e de mecanismos preventivos à gentrificação e às remoções forçadas compromete frontalmente o direito à permanência no território, elemento indissociável do direito à terra urbana. Neste ponto, revela-se particularmente relevante o Compromisso 111, ao enfatizar a necessidade de estruturas regulatórias robustas e específicas, voltadas ao combate à especulação imobiliária, à desapropriação indevida, à informalidade e à precarização da posse urbana. Este compromisso exige, além da previsão normativa, a criação de mecanismos de monitoramento socioespacial, análise de dados territoriais desagregados e critérios protetivos e evita que a lógica mercadológica exclua segmentos vulnerabilizados sob o falso pretexto da requalificação urbana.

No que concerne à ausência de disposições expressas e vinculantes sobre a observância obrigatória de normas ambientais, com definição de sanções pecuniárias em caso de descumprimento, os Compromissos 69 e 98 são eloquentes. O primeiro, ao afirmar o dever de preservar a função ecológica e social da terra urbana, bem como de promover soluções baseadas em ecossistemas, estabelece a necessidade de integrar a regulação fundiária com normas de proteção ambiental e exige penalidades proporcionais e eficazes frente à degradação. O segundo compromisso reforça esse entendimento ao preconizar a ocupação planejada e racional do solo, com compacidade, densidade adequada e respeito ao meio ambiente e repudia a expansão descontrolada e predatória. A ausência de instrumentos punitivos e valores expressos para sanções ambientais enfraquece a força normativa da política urbana e contraria tais diretrizes internacionais, cuja internalização é imprescindível para a concretização de um ordenamento territorial equilibrado e ecologicamente responsável.

Outro ponto crítico reside na inexistência de previsão normativa para a redistribuição dos benefícios da valorização fundiária urbana, o que perpetua a captura privada de ganhos oriundos de investimentos públicos. O Compromisso 51 estabelece de forma clara a necessidade de estratégias de adensamento, usos mistos e reocupação de vazios urbanos como meios para gerar economias de aglomeração e promover eficiência territorial. Todavia, tais estratégias devem estar necessariamente acompanhadas de instrumentos jurídicos concretos, como o IPTU

progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir e a captura da mais-valia fundiária, cuja omissão compromete a efetividade da função social da terra urbana e a devolução, à coletividade, dos ganhos urbanísticos gerados por sua ação.

O Compromisso 114(c) por sua vez, ressalta a necessidade de uma articulação estreita entre o planejamento urbano e o sistema de mobilidade e destaca a relevância da conectividade territorial e da racionalização do uso do solo para a redução das desigualdades no acesso à cidade. Tal compromisso exige que os instrumentos de planejamento não sejam fragmentados, mas orientados por uma lógica sistêmica que integre o uso da terra, a infraestrutura de transportes e os equipamentos urbanos e garante acessibilidade territorial à terra urbanizada com qualidade.

No que diz respeito às Zonas Especiais de Interesse Social, sua desvinculação a diretrizes infraestruturais obrigatórias, somada à fragilidade do macrozoneamento frente à lógica especulativa, encontra amparo teórico e normativo nos compromissos internacionalmente pactuados na Nova Agenda Urbana, os quais se servirão como fundamentos aptos a embasar propostas de aprimoramento normativo do Plano Diretor de Uberlândia.

No que tange à precariedade normativa que por falta de expressão contundente já nesse artigo do Plano diretor dá margem a criação de ZEIS sem vinculação à obrigatoriedade efetiva de implementação de infraestrutura urbana e equipamentos públicos essenciais, destaca-se o Compromisso 98 da Nova Agenda Urbana. Este determina que o planejamento territorial e urbano deve ser integrado, orientado pela promoção de expansões urbanas planejadas, alicerçadas nos princípios do uso equitativo, eficiente e sustentável do solo, com densidade adequada, compacidade, uso misto e conectividade funcional. Tal diretriz impõe que as ZEIS sejam plenamente inseridas na malha urbana consolidada, de modo a impedir sua localização em áreas periféricas desprovidas de serviços públicos fundamentais, como transporte, saneamento, educação e saúde⁶⁸.

⁶⁸ Atualmente, embora haja imposição normativa complementar quanto à obrigatoriedade de provimento da infraestrutura básica no momento da constituição de quaisquer loteamentos/bairros/conjunto habitacional, observa-se, na prática, a recorrente precariedade na efetivação dessa diretriz. Com frequência, a qualidade dos elementos que compõem essa infraestrutura — a exemplo do material empregado na edificação de equipamentos públicos de saúde e lazer, na pavimentação das vias, na implantação da iluminação pública, entre outros — revela-se insatisfatória, sendo marcada por padrões técnicos inferiores, o que compromete a funcionalidade, a durabilidade e a dignidade dos espaços destinados à população de baixa renda.

A esse se agrega o Compromisso 88, que explicita a necessidade de coerência entre as políticas públicas setoriais — como habitação, mobilidade, uso do solo e infraestrutura — em todos os níveis de governo, de modo a viabilizar abordagens integradas de urbanização. Trata-se de condição indispensável para que as ZEIS superem seu uso como instrumentos de expansão urbana precária e passe a configurar estratégias estruturadas de inclusão socioespacial, sustentadas na intersetorialidade das ações estatais e na universalização do acesso à cidade.

Por fim, a inexistência de critérios técnicos vinculantes para a delimitação e implantação das ZEIS, associada à omissão quanto aos parâmetros de qualificação urbanística desses territórios, fomenta práticas decisórias arbitrárias ou capturadas por interesses privados. Nesse contexto, o Compromisso 111 assume especial relevo, ao preconizar a instituição de estruturas regulatórias eficazes e aplicáveis, voltadas à contenção da especulação fundiária, à prevenção de desapropriações indevidas, à promoção do uso social do solo e à garantia da sustentabilidade, acessibilidade e qualidade dos assentamentos urbanos. Esse compromisso impõe aos entes locais o dever de normatizar, com rigor técnico e força cogente, os critérios para a localização, implantação e urbanização das ZEIS, mediante diagnósticos territoriais precisos e atualizados.

No que concerne às deficiências do macrozoneamento enquanto instrumento de ordenamento territorial e de regulação da valorização fundiária, os compromissos firmados na Nova Agenda Urbana oferecem diretrizes paradigmáticas que podem orientar sua reformulação. O Compromisso 51 estabelece a necessidade de adoção de estratégias espaciais que promovam o adensamento controlado, o policentrismo urbano e a ocupação racional dos vazios urbanos, com vistas à geração de economias de escala e de aglomeração, bem como à contenção da dispersão territorial. Tais estratégias impõem que a definição de zonas urbanas e de densidades habitacionais transcendam os critérios meramente formais de ocupação e se vinculem, de forma substancial, à disponibilidade concreta de infraestrutura urbana e à realização da função social da terra.

De modo complementar, o Compromisso 49 afirma a imperiosidade da integração das funções urbanas e rurais nas estruturas espaciais nacionais e locais, como meio de promover o desenvolvimento territorial equitativo e de mitigar desigualdades de natureza econômica, social e ambiental. Tal diretriz reclama uma

revisão crítica das práticas de macrozoneamento fundadas em rationalidades segregacionistas ou estritamente mercadológicas e exija a reorientação da política territorial urbana em favor do equilíbrio funcional e da equidade no uso do solo urbano.

Em continuidade, a ausência de menção explícita a instrumentos urbanísticos redistributivos — como o IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir e a delimitação estratégica das ZEIS — demonstra um esvaziamento da capacidade normativa do Plano Diretor quanto mecanismo de enfrentamento à acumulação privada da renda fundiária. O Compromisso 69, ao tratar da preservação da função ecológica e social da terra, exige que as expansões urbanas se articulem à sustentabilidade do solo e à contenção da dispersão urbana o que impõe, por consequência, mecanismos de regulação da valorização artificial do solo urbano e de contenção dos processos especulativos.

Por fim, o Compromisso 114(c) aponta para a imprescindível articulação entre o uso e a ocupação do solo e os sistemas de mobilidade e estabelece que o planejamento territorial deve reduzir desigualdades de acesso, custos e tempos de deslocamento, e promover a conectividade entre áreas urbanas, periurbanas e rurais. Tal compromisso reforça a tese de que o macrozoneamento só será eficaz se acompanhado de políticas públicas interligadas e condicionadas à mobilidade e ao acesso universal à infraestrutura urbana qualificada.

Assim, os compromissos da Nova Agenda Urbana não se limitam a enunciações programáticas; eles devem ser compreendidos como normas indutoras de transformação estrutural do ordenamento territorial, aptas a reverter os processos de exclusão socioespacial e de apropriação desigual do solo urbano. A internalização concreta desses compromissos no corpo normativo dos Planos Diretores, com densidade técnica, normatividade vinculante e efetividade regulatória, é condição necessária para a construção de cidades verdadeiramente inclusivas, justas e sustentáveis.

A fragilidade normativa identificada nos artigos 48 e 49 do Plano Diretor de Uberlândia, no que tange à efetividade dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios e à ausência de critérios vinculantes para a regularização fundiária sustentável e inclusiva, compromete frontalmente a realização do direito à terra urbana enquanto dimensão concreta do direito à cidade. A Nova Agenda Urbana oferece diretrizes substanciais que podem corrigir tais omissões estruturais e

assegurar uma política fundiária socialmente justa, ambientalmente equilibrada e juridicamente eficaz.

A ausência de critérios técnicos e objetivos para a regularização fundiária acarreta o risco de formalização precária de assentamentos sem infraestrutura urbana adequada. O Compromisso 13 estabelece que os assentamentos devem cumprir sua função social e ecológica, com acesso universal e equitativo à infraestrutura básica. O Compromisso 51 exige estratégias com ocupação de vazios urbanos, compacidade, usos mistos e densidades adequadas e garanta sustentabilidade e justiça espacial.

A debilidade do artigo 49 ao facultar, e não impor, os instrumentos do Estatuto da Cidade configura renúncia ao dever estatal de realizar a função social da propriedade. O Compromisso 111 exige estruturas regulatórias eficazes e aplicáveis para conter a especulação e assegurar o uso social do solo urbano e pode, portanto, servir de base para subsidiar melhoria textuais num futuro Plano Diretor. A ausência de sanções progressivas no texto local é suprida pelo Compromisso 137, que propõe políticas fiscais fundadas na captura da valorização imobiliária e previna que tais benefícios sejam apropriados exclusivamente pelo setor privado. Instrumentos como outorga onerosa e IPTU progressivo devem ser imperativos.

A falta de destinação social obrigatória das áreas regularizadas revela outra fragilidade. O Compromisso 34 determina o acesso equitativo e economicamente viável à terra urbanizada e exige que essas áreas sirvam a políticas públicas, como habitação social e equipamentos urbanos. A ausência de mecanismos de controle e participação social viola o princípio da gestão democrática. O Compromisso 128 reforça a necessidade de governança inclusiva e transparente, com mobilização de especialistas e da sociedade civil.

Por fim, os Compromissos 49, 88, 98 e 104 exigem integrar de forma coesa as esferas estaduais, municipais e federais com dinamicidades em verdadeira articulação multiescalar de estratégias integradas de uso do solo, além de planejamento com base em dados confiáveis e governança fundiária. Por isso devem também subsidiar os futuros técnicos responsáveis pelas reformas do Plano Diretor, nos assuntos atinentes aos direitos as cidades sustentáveis.

São inúmeras lacunas nos instrumentos de política urbana. Conforme se viu a disciplina do IPTU progressivo no tempo, conforme estabelecida no artigo 52 do Plano Diretor de Uberlândia, revela-se formalmente alinhada ao Estatuto da Cidade, mas

carece de densidade normativa, operabilidade técnica e vinculação com os princípios estruturantes da política fundiária contemporânea, o que compromete sua capacidade de efetivar a função social da propriedade e de induzir o uso socialmente justo do solo urbano. É nesse cenário que os compromissos da Nova Agenda Urbana se mostram decisivos e fornecem fundamentos jurídico-políticos e operacionais para a reconfiguração do dispositivo, de modo a superar suas atuais insuficiências.

A primeira correção necessária reside na ausência de um procedimento normativo detalhado que regulamente a notificação do proprietário e os prazos para adequação antes da incidência da sanção tributária. A falta de clareza quanto aos marcos temporais de cumprimento da obrigação urbana gera insegurança jurídica, fomenta o contencioso administrativo-tributário e impede a padronização de sua aplicação. O Compromisso 104, ao recomendar o fortalecimento das estruturas institucionais de governança fundiária e a criação de cadastros, mapas e registros atualizados, oferece a base técnico-administrativa para a formalização de um sistema de notificações eficaz, transparente e juridicamente vinculado a prazos objetivos.

Além disso, a ausência de previsão expressa no texto articular central da temática sobre o destino dos recursos arrecadados com o IPTU progressivo fragiliza a vinculação do tributo à finalidade social que o justifica. A Nova Agenda Urbana, sobretudo por meio do Compromisso 137, estabelece a necessidade de implementar políticas fiscais redistributivas e instrumentos de captura da mais-valia fundiária e assegurar que os recursos públicos oriundos da tributação fundiária sejam reinvestidos em políticas de habitação social, regularização fundiária e infraestrutura urbana. A incorporação desse princípio no corpo do Plano Diretor permitiria que o IPTU progressivo transcendesse sua função arrecadatória e se convertesse em instrumento de justiça fiscal e territorial.

Outro ponto crítico é a inexistência de mecanismos de controle e participação social na aplicação do IPTU progressivo, o que contraria a lógica da gestão democrática da cidade. O Compromisso 128, ao enfatizar a criação de estruturas participativas baseadas em evidências e indicadores territoriais, impõe a necessidade de que conselhos de política urbana, associações comunitárias e órgãos colegiados acompanhem a aplicação do instrumento, fiscalizem sua implementação e sugiram ajustes. Tal medida evitaria a utilização seletiva ou politicamente dirigida do tributo, e garantiria transparência e controle social efetivo.

A ausência de previsão expressa sobre os limites temporais máximos para a aplicação da alíquota progressiva, bem como sobre as condições para sua revogação, caso o proprietário regularize o imóvel, também compromete a segurança jurídica do mercado imobiliário. O Compromisso 51, ao recomendar estratégias de adensamento urbano e ocupação racional dos vazios urbanos, embasa a ideia de que os instrumentos de indução fundiária devem ser equilibrados, proporcionais e inseridos em estratégias espaciais integradas com intuito de evitar tanto a perpetuação do ônus tributário quanto a sua desativação arbitrária. Dessa forma, um texto normativo coerente com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil deveria estabelecer prazos normativos objetivos para cada fase do processo sancionatório; prever a vinculação expressa dos recursos arrecadados à política urbana inclusiva; instituir mecanismos de participação social e controle externo e fixar critérios claros para o encerramento da progressividade fiscal, caso o imóvel venha a cumprir sua função social. Sem tais ajustes, o IPTU progressivo no tempo permanece um mecanismo fragmentado, incapaz de atuar como verdadeiro instrumento de regulação fundiária e democratização da terra urbana.

No que tange ao instrumento da Desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, prevista nos artigos 55 a 57 do Plano Diretor de Uberlândia, constata-se uma grave fragilidade normativa e institucional, sobretudo pela forma permissiva com que o dispositivo trata a aplicação de uma sanção urbanística que, por sua natureza, deveria operar com imperatividade e finalidade pública vinculada. A mais significativa omissão reside no fato de que o artigo 55 faculta, e não impõe, ao Poder Público a realização da desapropriação, mesmo após o decurso do prazo quinquenal de incidência do IPTU progressivo. Tal modelagem normativa configura verdadeiro alijamento de responsabilidade do Estado o que permite que retirada do imóvel do ciclo especulativo fique condicionada à conveniência administrativa, o que contraria frontalmente o Compromisso 111, que exige estruturas regulatórias eficazes, vinculantes e aplicáveis, com vistas ao combate direto à retenção especulativa e à promoção da função social da propriedade.

A ausência de critérios objetivos para a definição das áreas desapropriáveis e para a classificação técnica dessas zonas pelo Conselho Municipal fragiliza a segurança jurídica do instrumento e o torna vulnerável a manipulações políticas. O Compromisso 104, ao exigir sistemas cadastrais detalhados e bases de dados

territoriais desagregadas por critérios socioeconômicos e geográficos, oferece as ferramentas técnico-normativas para a formulação de matrizes de classificação transparente, equitativa e fundamentada com objetivo de prevenir arbitrariedades e assegurar a imparcialidade na aplicação do instrumento.

Outra lacuna reside na destinação dos imóveis desapropriados. Embora o artigo 56 reconheça que a desapropriação deve combater a periferização e promover a reforma urbana, não há norma central objetiva e já no capítulo destinado à desapropriação que vincule os imóveis expropriados à implantação de políticas públicas concretas, como habitação de interesse social, equipamentos urbanos e áreas de convivência pública. O Compromisso 34 impõe o dever de assegurar acesso equitativo e economicamente viável à terra urbanizada e à infraestrutura básica sustentável, imperioso, portanto, que o Plano Diretor preveja obrigações claras de afetação social dos imóveis expropriados, sob pena de reincidência do Estado em práticas especulativas, ainda que sob a forma pública.

Ademais, não há regulamentação sobre a requalificação, alienação ou concessão dos imóveis desapropriados, tampouco exigência de contrapartidas sociais para novos empreendimentos que venham a se instalar nessas áreas. O Compromisso 69, ao ressaltar a função social e ecológica da terra, e o Compromisso 13, ao garantir o acesso universal aos bens e serviços públicos urbanos, determinam que toda destinação fundiária posterior à desapropriação seja condicionada à observância de princípios de justiça ambiental, acessibilidade, inclusão social e sustentabilidade.

Por fim, a ausência de mecanismos de controle social e transparência sobre o processo de desapropriação, a seleção das áreas e a destinação dos imóveis representa grave violação ao princípio da gestão democrática da cidade, consagrado no Estatuto da Cidade. O Compromisso 128 impõe a criação de espaços participativos institucionalizados, com participação ativa da sociedade civil e dos grupos populares, como condição de legitimidade e de eficácia da política fundiária.

Assim, para que a desapropriação com títulos da dívida pública se converta em instrumento legítimo, eficiente e redistributivo, é imprescindível que o Plano Diretor transforme o poder discricionário de desapropriar em dever normativo vinculante; crie critérios técnicos objetivos para a definição das áreas desapropriáveis; vincule a destinação dos imóveis a finalidades públicas explícitas e verificáveis; preveja

condicionantes sociais e ambientais para requalificação ou transferência dos imóveis e institua mecanismos permanentes de controle social, monitoramento popular e transparência.

Do Usucapião Especial de Imóvel Urbano embora reconheça de forma objetiva os requisitos legais para a usucapião especial de imóvel urbano, revela-se lacunoso quanto à sua inserção no contexto mais amplo da efetivação do direito à terra urbana. Ao limitar-se à descrição procedural do instituto, sem estabelecer conexões com os princípios da função social da propriedade e da cidade, o dispositivo diminui sua potência como instrumento de justiça territorial e inclusão socioespacial. Assim, o instrumento legal carece de uma abordagem que vincule a usucapião especial ao planejamento urbano inclusivo, à distribuição equitativa do solo urbano e à necessidade de políticas públicas que assegurem o acesso à terra bem localizada e dotada de infraestrutura.

A superação dessa fragilidade normativa demanda a incorporação dos compromissos estabelecidos pela Nova Agenda Urbana, em especial o compromisso 13, que visa garantir o pleno cumprimento da função social da propriedade urbana, com acesso equitativo à moradia, saneamento, transporte e demais serviços públicos. Em consonância, o texto normativo do Plano Diretor deveria prever expressamente que a usucapião especial será considerada prioritária em políticas de regularização fundiária sustentável e deve ser vinculada à integração do imóvel à malha urbana dotada de infraestrutura, bem como à sua destinação preferencial para uso habitacional de interesse social, conforme mapeamento territorial de áreas subutilizadas ou em processo de consolidação.

O direito de superfície consubstancia-se em prerrogativa real, autônoma e transmissível, que confere ao titular da propriedade urbana a faculdade de ceder a outrem, mediante instrumento público devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis, o uso do solo, do subsolo ou do espaço aéreo correspondente ao seu imóvel, por prazo determinado ou indeterminado, sem que isso importe na alienação da titularidade plena do bem. Trata-se de instituto jurídico consagrado pelo Estatuto da Cidade, cuja finalidade primordial reside na racionalização do uso do solo urbano, na promoção da função social da propriedade e na viabilização da regularização fundiária, especialmente em contextos de vulnerabilidade social e de informalidade territorial.

Todavia, a norma municipal que dispõe sobre a aplicação do direito de superfície, embora juridicamente estruturada em conformidade com os marcos legais federais, revela fragilidades substanciais quanto à efetivação plena do direito à terra urbana. Ao concentrar-se na descrição técnico-jurídica do instituto, o dispositivo omite sua potencialidade como ferramenta de justiça territorial e negligencia a necessidade de integrá-lo às diretrizes de inclusão fundiária, acesso equitativo à terra urbanizada e combate à segregação socioespacial.

Nesse contexto, evidencia-se a ausência de critérios normativos expressos que assegurem a destinação prioritária da concessão do direito de superfície a populações de baixa renda e segmentos historicamente excluídos do acesso formal à terra. É preciso ser mais claro no texto em relação a isso. A simples menção à falta de equipamentos comunitários não enseja a interpretação de ausência de condições financeiras ou vulnerabilidade econômica. Ademais, o texto não estabelece vínculo efetivo com as políticas públicas de habitação, tampouco explicita mecanismos que obriguem o cumprimento da função social da propriedade ou que contenham a lógica da especulação imobiliária. Soma-se a essa omissão a inexistência de dispositivos que prevejam o controle social e a participação comunitária nos processos decisórios, especialmente nas hipóteses de concessão em áreas públicas ou de interesse coletivo.

Nesse sentido, os compromissos 111 e 35 da Nova Agenda Urbana impõem-se como norteadores indispensáveis, ao enfatizarem a função social da terra e a necessidade de marcos regulatórios adequados que promovam segurança da posse e combatam a especulação. Como proposta normativa, sugere-se que o Plano Diretor preveja, em dispositivo autônomo, que as concessões do direito de superfície em áreas públicas ou com função social relevante deverão atender a critérios de vulnerabilidade socioeconômica, estar condicionadas à comprovação de demanda habitacional e vinculadas aos programas de habitação social do município, com ampla participação popular e monitoramento do Conselho do Plano Diretor.

Outro instrumento de política urbana que promove a efetivação do direito à terra urbana, e se moldado, apura o seu exercício é o direito de preempção. Ele é a prerrogativa conferida ao Poder Público para adquirir, com preferência sobre terceiros, imóveis urbanos objeto de alienação onerosa entre particulares. Trata-se de mecanismo de intervenção estatal previsto no Estatuto da Cidade. Visa assegurar

áreas estratégicas para a implementação de políticas públicas urbanas. O dispositivo que regula o direito de preempção, embora formalmente alinhado ao Estatuto da Cidade, revela importantes fragilidades quanto à efetivação substancial do direito à terra urbana, especialmente no que se refere à ausência de diretrizes explícitas voltadas ao atendimento de comunidades em situação de vulnerabilidade socioespacial.

Em primeiro lugar, o texto apresenta-se excessivamente técnico e procedural e limita-se a reproduzir os dispositivos legais federais sem adaptá-los à realidade local nem estabelecer mecanismos de prioridade que assegurem o uso estratégico do instituto em prol da inclusão fundiária e da equidade no acesso à terra urbanizada. Ao não explicitar que a utilização do direito de preempção deve priorizar a aquisição de imóveis em áreas centrais ou infraestruturadas para a implantação de políticas habitacionais voltadas às populações de baixa renda, o artigo perde a oportunidade de consagrar o instrumento como vetor de justiça urbana.

Ademais, a norma omite qualquer referência à destinação social das áreas adquiridas, tampouco estabelece critérios que vinculam o exercício da preempção à prevenção da gentrificação, à contenção da especulação imobiliária ou à regularização de assentamentos precários. A inexistência de cláusulas que assegurem a participação popular, especialmente dos grupos mais afetados, na indicação ou priorização das áreas sujeitas à preempção, representa outra lacuna relevante, que fragiliza o controle social sobre os processos de planejamento fundiário.

Em consonância com os compromissos 137 e 98 da Nova Agenda Urbana, que preconizam o uso estratégico da terra urbana e a captação da valorização fundiária para fins coletivos, propõe-se que o Plano Diretor estabeleça, no próprio artigo 65, que a preempção deve priorizar imóveis localizados em zonas de interesse social ou regiões centrais subutilizadas, com destinação obrigatória à moradia popular, infraestrutura comunitária ou equipamentos públicos, mediante aprovação e controle do Conselho da Cidade.

Para tanto, o texto normativo deve instituir, de forma expressa, a criação de conselhos territoriais de base com representação paritária e eleição direta em distritos e bairros, especialmente nas periferias e zonas de vulnerabilidade socioespacial. Esses conselhos devem possuir competência deliberativa sobre o uso e a ocupação

do solo local, bem como acesso a canais permanentes de provocação e voto técnico junto ao Conselho Municipal do Plano Diretor. Tal medida se coaduna com o Compromisso 88, ao reforçar a gestão democrática da cidade, enquanto pilar da política urbana e pressuposto essencial à efetivação do direito à terra urbana, exige um tratamento normativo robusto, vinculante e orientado pela soberania popular. À luz da Nova Agenda Urbana e de seus compromissos estruturantes, é imperioso que o Plano Diretor de Uberlândia seja reformulado para conferir densidade normativa à participação popular de modo a assegurar que ela não se restrinja a uma formalidade procedural, mas se constitua como mecanismo substantivo de cogestão territorial e justiça socioespacial, abordagens integradas e multiescalares de urbanização e ampliar a capilaridade das decisões territoriais.

Ademais, é imprescindível que o Plano Diretor preveja a institucionalização de programas contínuos de educação política e jurídica popular, voltados à disseminação de informações qualificadas sobre direitos fundiários e instrumentos urbanísticos, conforme preconiza o Compromisso 104, que estimula a gestão inclusiva da terra e o fortalecimento das capacidades locais com base em dados e conhecimentos acessíveis. A previsão de campanhas permanentes de formação popular territorializadas e em linguagem acessível deve ser incorporada ao caput do artigo 89 e confere-lhe eficácia pedagógica e emancipatória.

No tocante ao exercício efetivo da participação, é necessário que o texto normativo assegure que os processos participativos — audiências, conferências, consultas públicas — tenham caráter vinculante sempre que disserem respeito à alteração do perímetro urbano, à criação de ZEIS, à definição de diretrizes de uso do solo e à implementação de grandes empreendimentos com impacto sociofundiário. Tais processos deverão ser acompanhados por mecanismos de monitoramento e avaliação participativa, com possibilidade de revisão deliberativa, nos moldes do que propõe o Compromisso 137, ao defender a equidade na apropriação do valor fundiário e o controle social sobre os processos de valorização imobiliária.

Além disso, o Plano Diretor deverá prever expressamente a obrigatoriedade de oferta de transporte público gratuito, ou subsidiado, nos dias e locais de realização de atividades participativa de forma que garanta o acesso universal às instâncias deliberativas e concretize os princípios do Compromisso 34, que assegura o direito à mobilidade inclusiva e equitativa, especialmente às populações em situação de

vulnerabilidade econômica.

Por fim, para atender aos pressupostos do Compromisso 13, que reconhece a função social da terra como elemento central para o exercício do direito à cidade, propõe-se que o texto dos artigos 89 e 90 do Plano Diretor seja complementado com a criação de um Sistema Municipal de Participação Territorial Vinculante (SISPART), integrado por conselhos distritais, plenárias temáticas permanentes, assembleias territoriais e instrumentos de democracia direta — como plebiscitos populares sobre políticas fundiárias e orçamento participativo fundiário. Tais medidas confeririam ao planejamento urbano um caráter verdadeiramente democrático, plural e redistributivo para transformar a gestão da terra urbana em espaço concreto de exercício da cidadania. Com isso, a gestão democrática deixaria de ser um dispositivo programático para se consolidar como vetor estruturante da justiça urbana e da efetivação do direito à terra na cidade de Uberlândia, em sintonia com os compromissos multilaterais firmados na Nova Agenda Urbana.

Todas essas proposições, contudo, não se configuram como meras sugestões de inserção textual imediata, mas, antes, como provocações reflexivas destinadas a fundamentar estudos técnicos, análises jurídicas, projeções urbanísticas e debates interdisciplinares, a partir dos quais — e mediante a devida consulta popular — possam ser formuladas respostas mais sintonizadas com os sentidos mais refinados e contemporâneos do direito à cidade sustentável. Impõe-se, nesse contexto, a urgente necessidade de resignificação de conceitos tradicionais, por meio de releituras críticas e adequações normativas que incorporem os compromissos assumidos no cenário internacional, de modo a conferir efetividade a um modelo de cidade mais inclusivo, justo e condizente com a complexidade social do tempo presente.

Nesse cenário, torna-se inafastável a compreensão de que a efetivação do direito à terra urbana, quando orientada por critérios democráticos, redistributivos e socialmente referenciados, constitui fundamento indispensável para a concretização de um outro direito igualmente estruturante: o direito à moradia digna. A terra urbana, enquanto suporte físico, jurídico e simbólico das práticas habitacionais, não pode ser dissociada das condições materiais de existência dos sujeitos urbanos e requer, portanto, que as políticas fundiárias dialoguem de maneira orgânica e indissociável com as políticas habitacionais. Da mesma forma, a efetivação do direito à moradia

digna é elemento catalisador para a materialização do próprio direito à terra urbana, uma vez que impede sua mercantilização exclusiva e afirmar sua centralidade como bem coletivo, voltado à realização da função social. Assim, o vínculo entre moradia e terra urbana revela-se como núcleo estruturante de uma concepção de cidade comprometida com a justiça socioespacial. Para isso é imprescindível que os instrumentos normativos e institucionais os tratem como direitos interdependentes e mutuamente condicionados à luz dos compromissos consagrados pela Constituição Federal do Brasil de 1998, Plano Diretor de Uberlândia, Agenda 2030, Nova Agenda Urbana e pelo Estatuto da Cidade.

5.3 O Direito à Moradia

O direito à moradia, alçado ao patamar de direito social fundamental pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, encontra, nas disposições do Estatuto da Cidade e, especialmente, na estrutura normativa dos Planos Diretores, os instrumentos jurídicos aptos a concretizá-lo no âmbito do ordenamento territorial urbano e o integra de forma sistemática; é a aspiração maior da edificação do direito às cidades sustentáveis. Trata-se de um direito cuja concepção jurídica transcende a ideia reducionista de simples residência, é, antes, expressão do princípio da dignidade da pessoa humana e da justiça socioespacial e alicerça-se na função social da propriedade, na inclusão socioeconômica e na sustentabilidade urbana enquanto fundamentos indissociáveis de um planejamento territorial orientado pela equidade.

Cumpre, de logo, destacar que conforme já antecipado no subtítulo destinado ao direito à terra urbana, a construção dogmática do direito à moradia revela, em sua essência, uma profunda relação de circularidade e interdependência com o direito à terra urbana. À luz do sistema jurídico-constitucional vigente, trata-se de uma vinculação de ordem ontológica e normativa, que impede qualquer abordagem fragmentária ou compartmentalizada. Ambos os direitos se revelam como dimensões complementares da mais ampla noção de direito à cidade, e, como tais, compartilham a mesma matriz axiológica, os mesmos fundamentos jurídicos, objetivos finalísticos, e traduz-se, nas práticas urbanísticas, como direitos indissociáveis cuja realização depende da integração articulada de políticas públicas de natureza fundiária, habitacional e infraestrutural.

Nesse escopo, a efetividade do direito à moradia digna está necessariamente

condicionada à garantia prévia e universal do acesso equânime à terra urbanizada, juridicamente regularizada, provida de serviços essenciais e harmonicamente inserida na malha urbana existente. Do mesmo modo, a fruição plena do direito à terra urbana somente se concretiza quando integrada a uma política habitacional efetiva, capaz de assegurar não apenas o abrigo físico, mas, sobretudo, a permanência digna dos grupos historicamente vulnerabilizados no território urbano. Trata-se, pois, de uma inter-relação estrutural, onde o enfraquecimento de um compromete de forma inexorável a concretização do outro o que produz um ciclo vicioso de precarização, informalidade e exclusão territorial que marca, de forma persistente, as dinâmicas urbanas brasileiras.

Essa interdependência material e normativa entre os direitos à moradia e à terra urbana projeta-se sobre os instrumentos de política urbana delineados pelo Estatuto da Cidade e parcialmente positivados no Plano Diretor do Município de Uberlândia. Mecanismos como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, o direito de preempção, o usucapião especial urbano, a outorga onerosa do direito de construir e, de forma emblemática, a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), foram concebidos com o escopo de viabilizar, simultaneamente, a democratização do acesso à terra e a promoção de moradia digna, enquanto direitos convergentes e mutuamente condicionados.

Entretanto, a análise da concretude normativa do Plano Diretor de Uberlândia revela que tais coincidências não se restringem às potencialidades jurídicas desses instrumentos. Elas se expressam, igualmente, nas fragilidades estruturais e nas omissões sistêmicas que permeiam o arcabouço legal municipal. A debilidade normativa que incide sobre os dispositivos atinentes ao uso social da terra repercute diretamente sobre a política habitacional. Assim, impõe-se que a análise crítica da política normativa de planejamento urbano de Uberlândia se assente sobre um ciclo normativo marcado pela coincidência e pela interdependência recíproca.

5.3.1 O direito à moradia

A moradia adequada, enquanto direito fundamental e expressão da dignidade

humana, alicerça o direito às cidades sustentáveis então excede o abrigo físico ao assegurar individualidade, privacidade e desenvolvimento pleno do ser humano. No contexto internacional e constitucional brasileiro, a universalidade desse direito obriga o Estado a ofertar políticas públicas que garantam o acesso equânime a habitações dignas, inseridas no espaço urbano como pilares da justiça social e da inclusão no desenvolvimento sustentável.

A cidade de Uberlândia, à semelhança de outras médias cidades brasileiras, enfrenta complexos desafios urbanos, intensificados pela acelerada expansão do mercado imobiliário ocorrida, notadamente, entre os anos de 2009 e 2014, e pela implementação deficitária do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Embora o território municipal disponha de áreas dotadas de infraestrutura urbana, a má condução das políticas habitacionais associadas ao referido programa resultou na produção de unidades habitacionais relegadas às periferias, frequentemente desprovidas de serviços públicos essenciais. Essa lógica urbanística excludente culminou na formação de espaços segregados — verdadeiros “guetos habitacionais” — que impõem aos cidadãos trajetos longos, custosos e exaustivos até os locais onde se concentram as oportunidades econômicas, culturais e sociais o que agrava por consequência, a emissão de gases de efeito estufa e contribui para o aprofundamento da crise climática.

Tal processo revela uma urbanização pautada na dissociação entre habitação e centralidade urbana, com efeitos perversos sobre o direito à cidade e a justiça socioespacial. Em 2017, a existência de aproximadamente vinte ocupações irregulares já evidenciava, de forma contundente, a marginalização estrutural de trabalhadores de baixa renda, historicamente excluídos tanto pelo mercado quanto pelo poder público, após a exaustão de sua força laboral, conforme denúncia Maricato (2017).

Diante desse cenário, a divulgação irrestrita e o pleno exercício do direito à moradia adequada tornam-se instrumentos imprescindíveis de transformação social, sobretudo em contextos como o de Uberlândia, marcados por desigualdades urbanas e ausência de planejamento inclusivo. É nesse sentido que se impõe a urgente necessidade de se promover um processo de alfabetização urbanística da população a fim de os capacitar, especialmente os mais vulneráveis, a compreender os fundamentos jurídicos, políticos e sociais que estruturam o direito à moradia e conferir-

Ihes condições materiais e simbólicas para reivindicar junto ao Estado e resistir às práticas de invisibilização e exclusão.

A moradia, nesse contexto, transcende a concepção reducionista de abrigo e se afirmar como *lócus* da dignidade humana, da privacidade, da convivência familiar e comunitária, e da realização plena dos direitos sociais. A normatização adequada e a divulgação ampla desse direito, em linguagem acessível e com respaldo institucional, constituem exigências inadiáveis para a construção de um ambiente urbano justo, inclusivo e equitativo, no qual os direitos fundamentais, em especial o direito à cidade, possam ser efetivamente concretizados.

5.3.1.1 Conceito e aspectos introdutórios

O direito à moradia, reconhecido como humano fundamental, garante condições dignas de habitação, essenciais à segurança e à dignidade humanas (Silva, 2009). Fundamentado na Constituição Federal, no artigo 6º⁶⁹, e em tratados internacionais, este direito demanda políticas públicas que assegurem acesso igualitário à habitação digna, elementos indispensáveis à qualidade de vida. A moradia adequada envolve liberdades, garantias e proteções. As liberdades abrangem proteção contra remoção forçada, interferências arbitrárias no lar e escolha de residência. As garantias incluem segurança da posse, acesso igualitário à moradia e participação nas decisões habitacionais, como previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). As proteções reafirmam a ilegalidade das remoções forçadas, consideradas violações graves dos direitos humanos, permitidas apenas em circunstâncias excepcionais, com previsão de recursos legais e compensações (Brasil, 2013).

O direito à moradia não impõe ao Estado a construção de habitações para todos, mas exige medidas legislativas e administrativas que previnam a falta de

⁶⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Vide Lei nº 14.601, de 2023)

moradia, proíbam remoções forçadas e assegurem segurança da posse, conforme a Lei nº 13.465/2017 sobre regularização fundiária. Mesmo que projetos de desenvolvimento impliquem deslocamentos, devem obedecer a requisitos processuais rigorosos, com consultas e notificações adequadas para evitar impactos negativos (Brasil, 2013). O direito à moradia vai além do direito de propriedade, se centra na garantia de um lar seguro para todos, independentemente da titularidade do imóvel, e inclui acesso a serviços essenciais que garantam dignidade, como água, saneamento e energia, conforme o artigo 225 da Constituição Federal de 1988⁷⁰ sobre sustentabilidade ambiental (Brasil, 2013).

No Brasil, o direito à moradia se alicerça em princípios fundamentais como a função social da propriedade, prevista no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição de 1988⁷¹, a sustentabilidade ambiental, a participação popular e a inclusão social. A regularização fundiária aparece como princípio, conforme a Lei nº 13.465/2017 e integra assentamentos informais ao tecido urbano e promover segurança jurídica e melhores condições de vida para comunidades vulneráveis. Esses princípios orientam as políticas habitacionais e urbanísticas e reflete o compromisso com justiça social e sustentabilidade.

5.3.1.2 A política habitacional no Brasil

A regulação urbana e habitacional no Brasil iniciou com a Lei de Terras de 1850, que transformou a terra em bem de mercado, limitou seu acesso e consolidou o poder dos latifúndios (Ferreira, 2006 *apud* Lopes, 2014). Durante a República Velha, o Estado teve pouca interferência no setor habitacional o manter sob controle privado e voltado ao lucro nas grandes cidades (Bonduki, 1998). A urbanização, intensificada desde a década de 1930, levou o Estado a atuar diretamente, mas ainda marcada por exclusão social e expansão de favelas e evidencia falhas nas políticas públicas (Oliveira, 2003; Maricato, 1982 *apud* Lopes, 2014).

⁷⁰ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.[...]

⁷¹ Art 5, XXIII - Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

A Constituição de 1934 introduziu a função social da propriedade e vinculou-a ao interesse social. Contudo, políticas habitacionais falharam em resolver problemas estruturais, como demonstram a Fundação da Casa Popular de 1946 e o fracasso em criar um ministério especializado (Lopes, 2014). O golpe de 1964 centralizou políticas habitacionais pela Lei nº 4.380/64 e criou o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação, com foco na construção de casas para compra, sem priorizar a locação ou participação popular (Lopes, 2014).

O Sistema Financeiro de Habitação, sustentado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, promoveu a casa própria para classes de menor renda, mas priorizou moradias para classes médias e altas e ignorou as necessidades das populações de baixa renda. A Lei nº 6.766/79 visou regularizar loteamentos, mas gerou passivo significativo. Com o fim do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação em 1986, as políticas habitacionais se alinharam ao capital privado o que dificultou o enfrentamento do déficit habitacional (Lopes, 2014).

O Ministério das Cidades, criado em 2003, e o Programa Minha Casa Minha Vida, de 2009, propuseram uma articulação mais integrada entre as políticas urbanas e habitacionais. Contudo, a centralização da gestão na Caixa Econômica Federal revelou-se ineficaz frente aos problemas de qualidade urbana e altos custos fundiários. O predomínio do mercado imobiliário permaneceu decisivo e orientou as políticas que favorecem os interesses da elite econômica e reproduzem desigualdades. Assim, a urbanização brasileira, caracterizada pela expansão periférica caótica e pela ocupação informal, ainda necessita de uma abordagem verdadeiramente inclusiva, capaz de promover o direito à moradia e romper com o paradigma mercadológico que perpetua a segregação socioespacial (Lopes, 2014).

5.3.1.3 O conteúdo do direito à moradia

É fundamental distinguir o direito à moradia do direito de propriedade. Embora tais institutos possam se relacionar, como na usucapião especial constitucional, a moradia é um direito fundamental autônomo, com base na dignidade humana, que, em certos casos, pode prevalecer sobre a propriedade e impor restrições (Sarlet,

2003). A função social da propriedade, ao exigir utilidade social, reforça que a moradia adequada é essencial para a dignidade, o que a difere da simples posse patrimonial. Tratados internacionais, integrados ao direito brasileiro, inserem o direito à moradia no bloco de constitucionalidade e assegura condições mínimas de vida saudável, conforme padrões da Organização Mundial da Saúde (Sarlet, 2003).

O Artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais obriga os Estados a assegurarem habitação digna, que vai além de um abrigo físico, por proporcionar segurança, dignidade e paz. O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define que a moradia adequada inclui: segurança jurídica da posse, acesso a serviços essenciais, custos habitacionais que não inviabilizem a subsistência, condições de salubridade e segurança, acessibilidade a grupos vulneráveis, localização em áreas com acesso a serviços, e respeito à adequação cultural. Comitê identifica sete elementos constitutivos do conteúdo normativo do direito à moradia adequada:

a) Segurança jurídica da posse: Todas as pessoas, independentemente da forma de posse – seja por meio de propriedade, locação, cooperação habitacional, ocupações informais ou outras modalidades – devem usufruir de proteção legal contra despejos arbitrários, coerções ilegítimas ou ameaças à sua permanência. Cabe aos Estados-partes adotar medidas legislativas e administrativas eficazes, em diálogo com os grupos afetados, a fim de garantir tal segurança.

b) Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura: Uma moradia adequada deve dispor de elementos essenciais à saúde e à vida digna, tais como água potável, energia elétrica, saneamento básico, coleta de resíduos, sistemas de drenagem e acesso a meios de comunicação e emergência.

c) Custo acessível: O ônus financeiro relacionado à habitação não deve comprometer o atendimento de outras necessidades básicas. Os Estados devem estabelecer mecanismos de subsídios e formas de financiamento habitacional compatíveis com os níveis de renda, especialmente voltados às populações de baixa renda, além de assegurar a proteção contra aumentos abusivos de aluguel.

d) Habitabilidade: A moradia deve oferecer condições físicas adequadas, e inclui proteção contra intempéries, riscos estruturais e ambientais o que garante a saúde física e mental dos habitantes. Recomenda-se, nesse sentido, a adoção dos Princípios de Saúde na Habitação da Organização Mundial da Saúde (OMS), que

correlacionam diretamente a inadequação das condições de moradia com elevados índices de morbidade e mortalidade.

e) Acessibilidade: É imperativo que todos, especialmente os grupos vulnerabilizados – como idosos, crianças, pessoas com deficiência, portadores de doenças crônicas, vítimas de desastres naturais ou pessoas que vivem em áreas de risco –, tenham acesso efetivo, contínuo e sustentável a moradias adequadas. As políticas habitacionais devem ser orientadas por critérios de prioridade social, de modo a romper com estruturas excludentes.

f) Localização: A moradia deve estar situada em áreas que proporcionem acesso a emprego, serviços públicos, equipamentos urbanos e facilidades sociais. É inaceitável a localização de moradias em regiões insalubres ou expostas a fontes de poluição que comprometam o direito à saúde e à vida.

g) Adequação cultural: A construção e organização das moradias deve respeitar as identidades culturais, os modos de vida tradicionais e a diversidade étnica e assegurar que intervenções no campo habitacional não desestruturem vínculos comunitários e nem invisibilizem expressões culturais legítimas.

O Comitê assevera que o direito à moradia adequada se interliga a outros direitos humanos, como dignidade, não discriminação e participação pública. A partir disso, o pleno exercício desse direito é essencial para a efetivação de outros direitos fundamentais. Mesmo em crises econômicas, os Estados têm o dever de priorizar políticas habitacionais para os mais vulneráveis, sob pena de violarem os compromissos assumidos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

5.3.1.4 A Moradia no direito constitucional, internacional e global

O direito à moradia foi reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 (art. 25, I. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 11) reafirmou esse direito e impôs aos Estados a obrigação de garantir uma moradia digna a todos. A Convenção Internacional sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969), ratificada pelo Brasil, reforçou essa obrigação e exigiu que políticas habitacionais respeitassem os princípios de igualdade e não discriminação, conforme o art. 5º, e, III (ICERD, 1969). A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (Habitat I, 1976) e a Agenda Habitat II (Declaração de Istambul, 1996) ampliaram o conteúdo do direito à moradia e detalharam o dever dos Estados em assegurar condições habitacionais dignas, o que reforçou a necessidade de políticas inclusivas e a função social da propriedade (Sarlet, 2003).

No contexto europeu, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950) e a Carta Social Europeia (1961) trataram o direito à moradia de forma indireta, sobretudo quanto à proteção de grupos vulneráveis, como trabalhadores migrantes. A jurisprudência europeia avançou, porém, com casos como Chipre *versus* Turquia (1976)⁷² e Mellacher *versus* Áustria (1989)⁷³ o que evidenciaram a função social da propriedade e a proteção judicial contra despejos e desapossamentos (Sarlet, 2003).

O Brasil incorporou o direito à moradia de forma explícita na Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, que o inseriu no art. 6º como direito social fundamental. A proteção desse direito se fundamenta também no princípio da dignidade humana (art. 1º, III)⁷⁴ e na função social da propriedade (art. 5º, XXIII), que condicionam o uso da propriedade ao interesse social e coletivo (Sarlet, 2003).

Com extrema relevância, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, instituída pela Assembleia Geral da ONU em 2015, introduziu os *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* em destaque o objetivo 11, que visou promover cidades inclusivas, seguras e sustentáveis. Ele cita especificamente que, “até 2030, assegurar o acesso de todas e todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos

⁷² O caso Chipre x Turquia, julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos em 2001, trata da ocupação do norte de Chipre pela Turquia desde 1974, após um golpe apoiado pela Grécia. A Corte reconheceu que a Turquia, ao controlar efetivamente a região, cometeu graves violações de direitos humanos contra a população cipriota-grega. A decisão firmou que a Convenção Europeia se aplica mesmo fora do território de um Estado, quando este exerce domínio efetivo sobre determinada área.

⁷³ O caso Mellacher v. Áustria, julgado em 1989, envolveu proprietários que contestaram uma lei que limitava o valor dos aluguéis, alegando violação ao direito de propriedade. A Corte Europeia reconheceu a interferência, mas considerou a medida legítima, pois buscava proteger inquilinos e garantir acesso à moradia. O caso reafirma que o Estado pode impor limites ao direito de propriedade quando há interesse público e proporcionalidade.

⁷⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana

serviços básicos, e urbanizar as favelas". Todavia, embora a meta 11.1 determine o acesso universal à habitação segura e adequada e a melhoria dos assentamentos informais, a Agenda peca por adotar uma abordagem genérica que não enfrenta, de maneira contundente, as desigualdades estruturais no acesso à moradia. A lacuna entre as diretrizes globais e a capacidade de implementação efetiva reflete-se na ausência de mecanismos vinculativos e de sanções para os Estados que não atendam a esses objetivos. Tal postura dilui o potencial transformador do documento e deixa as populações vulneráveis dependentes da vontade política, que frequentemente se alinha a interesses de mercado e à lógica especulativa, sem confrontar a gentrificação e outras dinâmicas excludentes.

A Nova Agenda Urbana, por sua vez, produto da Conferência Habitat III de 2016, pretendeu elevar a moradia ao patamar de direito fundamental e essencial ao desenvolvimento urbano sustentável, além de articular-se nos compromissos 31, 32, 33 e 105. Nesse sentido, ela avançou ao propor marcos para cidades inclusivas e acessíveis, com habitação segura, bem localizada e financeiramente viável. Todavia, sua eficácia encontra-se fragilizada pela ausência de mecanismos vinculativos e pela sobreposição de interesses econômicos locais.

O Compromisso 31 reforçou o objetivo de ofertar moradia adequada, essencial para a inclusão e a sustentabilidade urbanas, além disso buscou prevenir a segregação socioespacial. Contudo, a generalidade das diretrizes falhou em confrontar as estruturas especulativas que perpetuam a desigualdade. O compromisso 32 insistiu na segurança da posse, livre de discriminação, e na proteção contra despejos forçados, mas a implementação depende de marcos legais que, muitas vezes, são capturados por forças econômicas que marginalizam os mais vulneráveis.

O compromisso 33 promoveu uma abordagem participativa na formulação de políticas habitacionais, que oferem diversas opções de habitações às comunidades locais. Já o compromisso 105 sublinhou o papel central da habitação no desenvolvimento sustentável, de modo a realizar progressivamente o direito à moradia; com planejamento participativo e políticas fundiárias nacionais, regionais e locais.

Essas iniciativas e normas internacionais refletem o compromisso global em assegurar o direito à moradia digna e integrar os princípios de inclusão, acessibilidade e sustentabilidade nas políticas habitacionais e urbanas.

5.3.1.5 Legislações e o Direito à Moradia no Brasil: sua importância e desafios de aplicação

A evolução do direito à moradia no Brasil, conquanto respaldada por marcos normativos de índole progressista, revela uma dicotomia persistente entre os avanços legislativos e os entraves fáticos à sua efetiva implementação. A análise dos diplomas legais que estruturam o direito à moradia evidencia que, em grande medida, coincidem com aqueles que alicerçam o direito à terra urbana. Pode-se ter diferenças, contudo, quanto à sua aplicabilidade e operacionalização, uma vez que, embora constituam institutos jurídicos distintos, coexistem em regime de interdependência normativa e funcional. O direito à terra urbana configura-se como pressuposto fático-jurídico inafastável à materialização do direito à moradia, na medida em que esta pressupõe o acesso a solo urbanisticamente adequado, regularizado e socialmente justo. Ambos os direitos, na qualidade de vetores estruturantes da cidade sustentável, exigem a articulação sistêmica de políticas fundiárias, habitacionais e urbanísticas, orientadas pela realização da função social da propriedade e pela promoção da justiça socioespacial.

Normativamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 consolidaram a moradia digna como direito humano e orientaram o arcabouço jurídico brasileiro. A Constituição de 1988, posteriormente explicitada pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000, o Estatuto da Cidade de 2001, estabeleceram bases sólidas e impor a função social da propriedade e instrumentos como o Plano Diretor e o IPTU Progressivo. A Lei do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009 também é um marco histórico à sedimentação do direito à moradia adequada e não menos importante tem-se A Lei da Regularização Fundiária Urbana e Rural de 2017 que com vistas aos loteamentos irregulares visa efetivar o direito moradia adequada nas camadas mais vulneráveis da população.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa o marco

fundacional do Estado Democrático de Direito e estabelece, em seu artigo 6º, o rol dos direitos sociais, aos quais a moradia foi incorporada por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000. A inserção da moradia como direito social constitucionalmente reconhecido traduz a elevação da habitação à condição de bem jurídico tutelado pela ordem constitucional e vincula o Estado à implementação de políticas públicas destinadas à promoção de um padrão de vida digno para todos. Tal previsão não se configura como norma meramente programática, mas como direito subjetivo passível de exigibilidade, especialmente diante da omissão ou insuficiência das políticas habitacionais.

Correlato a essa previsão, o artigo 5º, inciso XXIII, consagra o princípio da função social da propriedade o que impõe ao direito de propriedade urbana um conteúdo obrigacional de interesse coletivo. Além disso, os artigos 182 e 183 delineiam os contornos da política urbana nacional e determinam que o desenvolvimento das cidades deve ocorrer de forma ordenada, equitativa e socialmente justa. A moradia, nesse cenário, deixa de ser vista como mera unidade habitacional e passa a integrar o complexo de direitos urbanos essenciais que implicam no acesso a infraestrutura, equipamentos públicos, mobilidade e localização adequada. A Constituição de 1988, portanto, não apenas reconhece a moradia como direito fundamental, como estabelece o alicerce normativo para a efetiva realização do direito à cidade.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) surge como legislação infraconstitucional fundamental ao dar concretude aos comandos constitucionais dos artigos 182 e 183, regulamentar os instrumentos de política urbana e consagrar o princípio da função social da cidade e da propriedade como eixos estruturantes do ordenamento urbanístico brasileiro. Ao incorporar institutos como o direito de preempção, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, o estudo de impacto de vizinhança, e, sobretudo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o usucapião especial urbano, a lei promove uma virada paradigmática na governança urbana e autoriza ao poder público agir de forma ativa na indução da ocupação justa, inclusiva e racional do solo urbano.

Esses instrumentos, ao serem colocados à disposição dos entes municipais, facultam ao Poder Público não apenas frear o avanço da especulação fundiária e da informalidade, mas também promover a inclusão socioespacial de grupos

historicamente marginalizados. O Estatuto da Cidade, ao contemplar medidas voltadas à regularização fundiária e à ampliação da oferta de solo urbano bem localizado para habitação popular, mostra-se essencial à efetivação da moradia como um direito transversal, indissociável da função social da cidade e da promoção da justiça urbana. Sua importância reside, portanto, na concretude normativa que fornece aos municípios e orienta planos diretores e políticas urbanas capazes de construir cidades mais humanas, sustentáveis e igualitárias.

A Lei nº 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, representa uma resposta institucional à necessidade de financiamento estável e contínuo para a implementação de políticas públicas habitacionais voltadas à população de baixa renda. Esta legislação estabelece um marco técnico e jurídico que organiza a atuação dos entes federativos de forma integrada e garante que os programas habitacionais não estejam à mercê de ciclos políticos ou orçamentos instáveis, mas sim ancorados em estruturas permanentes de financiamento público com participação social.

O SNHIS consagra os princípios da gestão democrática, da participação comunitária, da transparência orçamentária e da descentralização federativa, elementos indispensáveis para assegurar que os recursos públicos destinados à habitação popular sejam efetivamente aplicados conforme as necessidades reais da população. Com esta lei, o Estado reconhece que o direito à moradia adequada requer não apenas a construção de unidades habitacionais, mas um planejamento articulado que considere localização, acesso a serviços públicos e integração urbana. Trata-se, pois, de um instrumento essencial à materialização do direito à moradia como vetor de justiça social e equidade territorial.

O Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977/2009, configura-se como a mais ampla política habitacional executada no Brasil nas últimas décadas. Voltado à produção em massa de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, o programa representa uma tentativa estatal de reduzir o déficit habitacional estrutural que marca a realidade urbana brasileira. Ainda que alvo de críticas quanto à qualidade urbanística e à localização de algumas unidades, o programa foi responsável pela ampliação significativa do acesso à moradia para milhões de brasileiros, especialmente nos níveis mais baixos renda, e incorpora também mecanismos de subsídio, regularização fundiária e financiamento facilitado.

Além da produção habitacional em larga escala, a lei que o institui também dispõe sobre regularização fundiária urbana e permite a legalização de assentamentos informais e a titulação de seus ocupantes. Essa medida é essencial para garantir a segurança da posse e combater a invisibilidade jurídica de milhões de brasileiros que habitam áreas não regularizadas. O programa, reformulado em 2023 com maior ênfase na localização adequada, diversidade de tipologias e articulação com outras políticas sociais, mantém-se como referência para a concretização do direito à moradia, sobretudo no que tange ao seu caráter redistributivo e compensatório das desigualdades históricas de acesso à terra urbana.

Não menos importante, a Lei nº 13.465/2017 constitui marco normativo da regularização fundiária urbana e rural no Brasil, que tem como objetivo central garantir segurança jurídica à moradia em assentamentos informais. A norma traz mecanismos céleres e desburocratizados para a titulação de ocupações consolidadas, inclusive em áreas públicas, e estabelece o instituto da Regularização Fundiária Urbana, dividida em duas modalidades: Regularização Fundiária Urbana de interesse social e Regularização Fundiária Urbana de interesse específico. Ao reconhecer a diversidade das realidades fundiárias brasileiras e proporcionar instrumentos legais adaptados à complexidade urbana, a lei rompe com a tradição excludente da política fundiária e promove um processo de cidadania territorial.

Essa legislação é de suma importância para efetivar o direito à moradia adequada, pois garante a formalização da posse, facilita o acesso ao financiamento, e permite a inclusão desses territórios em políticas públicas de urbanização e infraestrutura. Além disso, ao tratar da regularização rural, a norma amplia a dimensão do direito à moradia para além dos centros urbanos e reconhece a relevância da moradia digna também no espaço agrário. Trata-se, portanto, de um instrumento jurídico fundamental à promoção da inclusão socioespacial, da justiça fundiária e da superação da informalidade como traço estrutural da urbanização brasileira.

No plano internacional, a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana reafirmam o direito à moradia sob princípios de inclusão e de sustentabilidade. Todavia, no Brasil, a execução desses compromissos enfrenta barreiras significativas, como a escassez de recursos, a segregação socioespacial e a persistência de assentamentos informais. A legislação, apesar de robusta em seus objetivos, encontra-se refém da realidade social, cujos interesses econômicos, especialmente do setor imobiliário, sobrepõem-

se à efetivação do direito à moradia digna.

A proliferação de assentamentos informais e a localização periférica dos empreendimentos habitacionais expõem a falência da governança urbana em combater a exclusão social. A política habitacional, demasiadamente focada na construção de unidades, falha em integrar o acesso a serviços essenciais e a uma infraestrutura adequada, também perpetua a desigualdade. Portanto, a efetividade do direito a cidades sustentáveis exige uma governança assertiva, comprometida com uma inclusão real, por meio da qual a moradia transcendia o mero abrigo e promova a justiça social e urbana.

Isso posto, a aplicação do direito à moradia adequada, com segurança jurídica da posse e acesso a serviços essenciais, é vital para a efetivação do direito a cidades sustentáveis, ao assegurar habitação salubre, financeiramente acessível e culturalmente adequada, pois inclui grupos vulneráveis, fomenta a equidade urbana e possibilita o pleno exercício da cidadania, o que integra a moradia digna às políticas de desenvolvimento urbano sustentável e à coesão social.

5.3.2 As Potencialidades do Direito à Moradia no Plano Diretor de Uberlândia/MG à luz do inciso I do artigo 2 do Estatuto da Cidade

No contexto do Plano Diretor de Uberlândia (2006), a proteção e promoção do direito à moradia surgem como elementos elementares na construção de uma cidade mais justa e inclusiva. Em diversos artigos evidenciam-se potencialidades à efetividade do direito à moradia.

5.3.2.1 Direito à moradia: potencialidades do Plano Diretor de Uberlândia

O direito à moradia, positivado como direito social no art. 6º da Constituição Federal de 1988, consubstancia elemento nuclear para a concretização do direito à cidade sustentável, princípio estruturante consagrado pelo Estatuto da Cidade. A análise das disposições constantes no Plano Diretor de Uberlândia atinentes à moradia, em cotejo com os preceitos do Estatuto da Cidade relativos ao direito às cidades sustentáveis, evidencia a centralidade desses dispositivos na conformação de políticas públicas voltadas à promoção da justiça social, à efetivação da função

social da propriedade urbana e à indução de um modelo de desenvolvimento urbano orientado pela sustentabilidade e equidade socioespacial.

→ O artigo 5, inciso I do Plano Diretor de Uberlândia de 2006, ao inserir o direito à moradia como uma das premissas que fundamentam o Plano diretor o legislador demonstra que a garantia da efetividade das funções sociais da cidade revela-se condição *SINE que non* para a concretização do direito à moradia, na medida em que este não se exaure no simples acesso a uma edificação destinada à habitação, mas pressupõe a inserção digna do indivíduo no tecido urbano, com pleno acesso aos bens, serviços e oportunidades que compõem a vida urbana. A função social da cidade, como vetor normativo e teleológico delineado pelo Estatuto da Cidade, impõe ao poder público o dever de estruturar e implementar políticas urbanas que transcendam a lógica meramente patrimonialista da terra e promovem a ordenação do uso do solo urbano de forma a atender ao interesse coletivo e assegurar a justiça socioespacial.

No caso específico do Plano Diretor de Uberlândia, a eficácia das diretrizes voltadas à moradia está intrinsecamente vinculada à capacidade do Município de articular os instrumentos urbanísticos previstos em lei com ações concretas de planejamento inclusivo, controle da especulação fundiária e universalização da infraestrutura urbana, elementos imprescindíveis à realização do direito à cidade sustentável em sua dimensão material e normativa. Esse artigo dialoga diretamente com o art. 2, inciso II, do Estatuto da Cidade, que consagra o combate à desigualdade social e a promoção da função social da propriedade como uma diretriz.

→ O art. 6, inciso I e II, do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁷⁵, ao prever a melhoria das condições habitacionais/habitabilidade como componente da infraestrutura municipal, ajusta-se ao art. 2, incisos I e XIX do Estatuto da Cidade⁷⁶,

⁷⁵ Art. 6º Os princípios gerais do Plano Diretor visam à sustentabilidade municipal, entendida como o desenvolvimento local equilibrado, nas dimensões sociais, econômica e ambiental, para a garantia da melhoria contínua da qualidade de vida das gerações presentes e futuras, especialmente pelo seguinte:

I - melhoria da infraestrutura municipal no que diz respeito à saúde, à educação, às condições habitacionais e aos demais serviços públicos, de forma a promover a inclusão social e a reduzir as desigualdades sociais;

II - valorização dos espaços públicos, da habitabilidade e da acessibilidade para todos;

⁷⁶ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao

que garante uma urbanização ordenada e o acesso a moradias adequadas. A efetivação do direito à moradia, conforme assegurado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, demanda não apenas o acesso ao espaço edificado, mas sua conformação com parâmetros mínimos de habitabilidade, os quais compreendem a adequação física, estrutural, sanitária e ambiental da unidade habitacional. Nesse sentido, impõe-se ao Plano Diretor a incorporação expressa da exigência de condições de habitabilidade como elemento intrínseco à realização do direito fundamental à moradia digna. O planejamento territorial de Uberlândia, sob essa perspectiva, deve priorizar a regularização fundiária e a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumentos previstos no Estatuto que sustentam a inclusão habitacional de populações vulneráveis.

→ A efetividade do direito à moradia, tal como delineada no art. 6º, inciso VII, do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁷⁷, ao estabelecer como diretriz precípua da política urbana municipal a promoção do acesso universal à habitação, com especial atenção à população de baixa renda, revela-se instrumento normativo de concretização dos valores fundamentais da República, em especial os princípios da justiça social, da igualdade material e da dignidade da pessoa humana.

Trata-se de comando normativo que transcende a mera previsão programática, pois impõe ao Poder Público local o dever de desenvolver políticas habitacionais inclusivas e territorialmente justas, destinadas a mitigar as disparidades socioespaciais historicamente constituídas. Nessa perspectiva, a priorização da população em situação de vulnerabilidade econômica representa a operacionalização do princípio da igualdade em sua dimensão substancial e aprova tratamento desigual aos desiguais, com vistas à superação das iniquidades urbanas.

Tal diretriz, por sua vez, guarda consonância com os incisos XIV e XV do art.

saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

⁷⁷ Art 6, VII - Os princípios gerais do Plano Diretor visam à sustentabilidade municipal, entendida como o desenvolvimento local equilibrado, nas dimensões sociais, econômica e ambiental, para a garantia da melhoria contínua da qualidade de vida das gerações presentes e futuras, especialmente pelo seguinte: [...]VII - favorecer o acesso à habitação a todos os municípios, para estimular os mercados acessíveis aos segmentos da população de baixa renda;

2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)⁷⁸, os quais impõem como fundamentos da política urbana nacional o incentivo à oferta habitacional em áreas urbanas consolidadas, notadamente à população de menor poder aquisitivo, e reforça o dever do Estado em assegurar o direito à cidade sustentável e inclusiva.

Assim, o Plano Diretor, ao incorporar tal diretriz, não apenas reafirma os compromissos da ordem constitucional vigente, mas também concretiza a função social da cidade e da propriedade urbana, conforme delineado no art. 182 da Constituição Federal e promove uma ordem urbanística voltada à justiça distributiva e à realização plena da dignidade da pessoa humana em sua dimensão socioespacial. O inciso XIV trata da regularização fundiária e da urbanização de assentamentos informais, mediante o estabelecimento de normas especiais de uso do solo e edificação, que levem em consideração tanto a condição socioeconômica da população beneficiária quanto as exigências de proteção ambiental. Já o inciso XV prevê a necessidade de simplificação da legislação urbanística, especialmente das normas relativas ao parcelamento do solo e às edificações, como forma de reduzir custos e ampliar a oferta de lotes e unidades habitacionais. A conjugação entre esses dispositivos normativos reforça a necessidade de articulação entre as políticas habitacionais e o planejamento urbano, de modo a garantir o adensamento sustentável, combater a expansão urbana desordenada e assegurar o uso socialmente justo da terra urbana. A efetividade do direito à moradia, nesse sentido, não se limita à mera disponibilização de unidades habitacionais, mas pressupõe o acesso à infraestrutura urbana, aos equipamentos públicos essenciais e à integração plena desses territórios à malha urbana consolidada.

➔ O art. 9º, VI⁷⁹, e artigo 40, XIX do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁸⁰, ao

⁷⁸ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

⁷⁹ Art 9, VI - Para desempenhar seu papel de cidade-pólo na região, na busca da convivência harmônica entre os municípios, Uberlândia deverá: apoiar os municípios da região na reivindicação de recursos federais e estaduais para projetos de habitação, saúde, educação, saneamento, segurança e cultura, dentre outros.

⁸⁰ Art. 40 São ações de desenvolvimento da política de assistência social no Município de Uberlândia: XIX - desenvolver programas em cooperação com regiões e municípios vizinhos, visando estabelecer

prever o apoio aos municípios da região na captação de recursos públicos para projetos habitacionais e sociais e desenvolver programas em cooperação com regiões e municípios vizinhos, visa estabelecer o atendimento de necessidades de populações carentes em seus locais de moradia são instrumentos fundamental para a efetivação do direito à moradia e para o fortalecimento da posição estratégica de Uberlândia como cidade-polo regional. Tal diretriz adota uma abordagem integrada da política habitacional e conceda articulação intersetorial e cooperação federativa, em consonância com os princípios da função social da cidade e da gestão democrática do território.

Uberlândia exerce papel central no Triângulo Mineiro e oferece serviços de alta complexidade — como os prestados pelo HC-UFG — além de impulsionar o desenvolvimento regional por meio da geração de empregos, circulação de tecnologia e qualificação da mão de obra. Dessa forma, o art. 9º, VI, reafirma o compromisso de Uberlândia com a justiça socioespacial, com a redução das desigualdades regionais e com a promoção de uma política urbana inclusiva e humanizada, alinhada aos princípios constitucionais e às diretrizes da Nova Agenda Urbana.

→ A efetivação do direito à moradia exige abordagem integrada, seu processo de exequibilidade deve ir além do abrigo físico e incorporar elementos como o acesso digno ao trabalho. O direito ao transporte, especialmente no deslocamento casa-trabalho, está intrinsecamente ligado ao direito de morar com dignidade. A ausência de mobilidade urbana adequada compromete a moradia como espaço de vida, sobretudo para os mais vulneráveis. O art. 25, V, do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁸¹ reconhece essa interdependência ao apontar a carência de projetos voltados ao deslocamento entre residência e trabalho e exija integração entre políticas habitacionais e de transporte. Essa diretriz está em conformidade com o art. 3º, IV, do Estatuto da Cidade⁸², que trata da mobilidade urbana sustentável como eixo da política de desenvolvimento urbano.

o atendimento de necessidades de populações carentes em seus locais de moradia.

81 Art. 25 São diretrizes da política de mobilidade urbana e rural no Município de Uberlândia: V - elaborar projetos visando a implantação de ciclovias nos fundos de vale e a implementação de rede cicloviária integrada, contemplando o deslocamento casa-trabalho e intermodalidade;

82 Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluem regras de acessibilidade aos locais de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

O transporte precário nega, na prática, o exercício do direito à moradia. Habitantes de bairros periféricos, muitas vezes relegados a essas áreas por políticas urbanas excludentes, enfrentam longas jornadas e esperas exaustivas. Com isso, perdem o tempo de estar em casa e de usufruir da moradia enquanto espaço de convivência, descanso e pertencimento. Dormem, mas não habitam.

Garantir um transporte público eficiente é essencial para a justiça socioespacial e a dignidade da pessoa humana. Reduz deslocamentos, protege a saúde mental e melhora a produtividade dos trabalhadores. É a população mais vulnerável quem mais sente os impactos dessa desconexão entre moradia e mobilidade o que revela a urgência de políticas urbanas inclusivas. Por fim, dada a centralidade de Uberlândia na macrorregião, a integração entre habitação e transporte deve ser um princípio estruturante da política urbana. Tal articulação permitirá combater a segregação territorial, promover o uso racional do solo e consolidar o direito à moradia como vivência efetiva, não mera formalidade constitucional. Esse artigo então, efetiva, ainda que não contundentemente o direito à moradia ao atrela-lo ao direito ao transporte.

→ Os artigos 41, 42 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁸³ tratam das

83 Art. 41 São diretrizes da política habitacional, no Município de Uberlândia:
 I - facilitar a obtenção de moradia para famílias em diferentes situações socioeconômicas, com prioridade àquelas que mantenham pessoas com deficiência, idosos ou aposentados, filhos menores ou dependentes, mulheres chefes de família, com a garantia de acesso aos programas de pós-ocupação;
 II - efetivar convênios e parcerias com instituições públicas e privadas, de forma a dinamizar alternativas de acesso à moradia para a população que dela necessite, em conformidade aos critérios estabelecidos na legislação pertinente;
 III - estruturar o Fundo Municipal da Habitação e destinar seus recursos para programas de interesse social;
 IV - viabilizar parcerias de assistência técnica gratuita com entidades para o desenvolvimento de programas de interesse social, autoconstrução e regularização;
 V - propor diversidade de tipologias arquitetônicas, tecnológicas, urbanísticas, visando melhor qualidade de vizinhança e redução dos custos das áreas urbanizadas.
 Art. 42 São ações de desenvolvimento da política habitacional no Município de Uberlândia:
 I - buscar adequação de prestações compatíveis com a renda dos beneficiários mediante enquadramento em Programas Habitacionais;
 II - estudar áreas para a construção de habitação de interesse social, mediante enquadramento nos programas vigentes;
 III - propor alternativas de infraestrutura e sistemas construtivos, assim como de equipamentos sociais e urbanos que venham a atender, em sua área de abrangência, às famílias contempladas pelos programas habitacionais;
 IV - promover e manter parcerias com os programas habitacionais desenvolvidos pela Caixa Econômica Federal, órgãos e entidades governamentais e não governamentais, desde que em consonância com o Programa Municipal de Habitação;
 V - promover a integração dos programas habitacionais nos âmbitos municipal, estadual e federal, com vistas a unir esforços para minimizar o déficit;

diretrizes da política habitacional e representam significativo avanço na concretização do direito fundamental à moradia digna, insculpido no art. 6º da Constituição Federal e densificado pelas disposições do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). A normatização proposta traduz uma concepção abrangente e inclusiva da moradia como expressão da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da função social da cidade

A diretriz constante do inciso I, ao assegurar prioridade no acesso à moradia para segmentos vulnerabilizados – tais como pessoas com deficiência, idosos, mulheres chefes de família e famílias com filhos ou dependentes e evidencia o compromisso com a igualdade substancial. Não se trata apenas de facilitar o acesso à moradia, mas de promover reparações estruturais a grupos historicamente marginalizados no espaço urbano, mediante a garantia de programas de pós-ocupação que sustentem a permanência e a integração dos beneficiários à cidade.

O inciso II reafirma a importância da atuação cooperativa entre os entes públicos e privados, orientada por critérios normativos claros e transparentes, de modo a ampliar o alcance e a eficácia das políticas habitacionais. A formalização de convênios e parcerias institucionais alinha-se ao princípio da eficiência administrativa e reforça a governança compartilhada na promoção do direito à moradia, especialmente em contextos de déficit habitacional estrutural.

No inciso III, a previsão da estruturação do Fundo Municipal de Habitação, com destinação específica de seus recursos a programas de interesse social, reveste-se de especial relevância, uma vez que assegura base financeira permanente e vinculada, indispensável à implementação continuada das políticas públicas de habitação. Trata-se de medida que confere materialidade orçamentária ao direito à moradia e evita sua redução à condição de promessa constitucional não cumprida.

Por sua vez, o inciso IV contempla a assistência técnica gratuita como

VI - destinar os recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação para a implementação de programas habitacionais para populações de baixa renda;

VII - concentrar esforços no atendimento aos segmentos da população cuja renda não permita acesso de financiamento em outras instâncias;

VIII - estudar alternativas de assistência técnica para programas de interesse social;

IX - propor nos projetos habitacionais a variação de tipologias arquitetônicas e urbanísticas, de acordo com as parcerias e convênios realizados, de modo a integrar a implantação ao perfil e às características naturais de cada área;

X- Promover o cadastramento de áreas em situação de risco e propor medidas de regularização;

XI - estabelecer programas com os municípios da região, visando estabelecer políticas de ação comum para instalação, nos respectivos territórios, de populações carentes e diminuição de fluxos migratórios desordenados.

instrumento de inclusão e emancipação cidadã, ao viabilizar, com apoio de entidades especializadas, a autoconstrução, a regularização fundiária e a melhoria habitacional em áreas de interesse social. Tal previsão coaduna-se com a Lei nº 11.888/2008, que assegura o direito à assistência técnica pública e gratuita para projetos e construção de habitação de interesse social para famílias de baixa renda.

Ademais, o inciso V expressa uma visão inovadora da política habitacional ao propor a diversidade tipológica e tecnológica das unidades habitacionais. Tal abordagem visa não apenas reduzir os custos da urbanização, mas também qualificar a convivência e fortalecer os vínculos de vizinhança, fatores essenciais à integração social e à produção de espaços urbanos mais justos, resilientes e humanizados. Essas previsões correspondem ao art. 2º, inciso XV, do Estatuto da Cidade, e artigo 39 que enfatizam a importância de lotes urbanizados e a função social da propriedade.

➔ O artigo 42 do Plano Diretor traz medidas que se interligam ao art. 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade. As diretrizes da política habitacional do Plano Diretor de Uberlândia revelam um compromisso efetivo com a dignidade da pessoa humana, a justiça social, a igualdade substancial e o enfrentamento da segregação socioespacial, por meio de um planejamento urbano inclusivo e orientado pela função social da cidade. A diretriz que busca adequar as prestações habitacionais à renda dos beneficiários (inciso I) promove a acessibilidade financeira à moradia, enquanto o estudo de áreas para construção de habitação de interesse social (inciso II) demonstra a importância do planejamento territorial na distribuição equitativa das habitações. Ao propor alternativas de infraestrutura, sistemas construtivos e equipamentos sociais e urbanos (inciso III), assegura-se que as unidades habitacionais sejam inseridas em territórios dotados de condições urbanas adequadas à vida digna.

Outrossim, a promoção de parcerias com programas habitacionais de entidades públicas e privadas (inciso IV), bem como a integração de ações entre os entes federativos (inciso V), fortalece a governança cooperativa e amplia a eficácia da política habitacional. A destinação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação à população de baixa renda (inciso VI) assegura a sustentabilidade financeira das ações de interesse social, ao passo que o foco no atendimento às famílias excluídas do mercado formal de financiamento (inciso VII) reafirma o compromisso com os mais vulneráveis. A previsão de alternativas de assistência técnica para programas de

interesse social (inciso VIII) garante suporte técnico à autoconstrução e à regularização fundiária o que promove segurança habitacional.

A diversidade de tipologias arquitetônicas e urbanísticas (inciso IX) permite maior integração das moradias às características locais e evita a homogeneização dos espaços urbanos. O cadastramento de áreas de risco e a proposição de medidas de regularização (inciso X) visam proteger a vida e assegurar o direito à permanência com dignidade em assentamentos informais. Por fim, a articulação com municípios da região para acolher populações carentes e conter fluxos migratórios desordenados (inciso XI) expressa a compreensão da política habitacional como instrumento de coesão regional, combate a sobrecarga urbana e promoção do equilíbrio territorial. Todos esses incisos contribuem ao acesso à moradia aos mais vulnerabilizados.

→ O art. 58 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁸⁴ trata da usucapião especial urbana como um instrumento jurídico de democratização do acesso à propriedade e possibilita a regularização fundiária de imóveis urbanos ocupados para fins de moradia. Usucapião especial de imóvel urbano é o direito que uma pessoa adquire de se tornar proprietária de um imóvel urbano de até 250 m², se ela ocupar esse imóvel de forma contínua, pacífica e sem oposição durante 5 anos, para morar (sozinha ou com sua família), sem já possuir outro imóvel. É uma forma de regularizar moradias construídas sem escritura e promoção da segurança jurídica de quem vive em áreas informais.

Esse dispositivo se alinha ao art. 183 da Constituição Federal de 1988, que prevê o direito à aquisição da propriedade urbana por meio da posse contínua e pacífica, durante cinco anos, de área de até 250m², desde que usada para moradia e que o ocupante não seja proprietário de outro imóvel. Da mesma forma, guarda plena consonância com o art. 9º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que detalha a aplicação da usucapião especial urbana como meio de garantir a função social da propriedade e o direito à moradia.

Ao reconhecer como usucapião especial a aquisição do domínio por aquele que, sem oposição, possuir imóvel de até 250 m² por cinco anos e o utilize para

⁸⁴ Art. 58 Entende-se, como Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a aquisição do domínio por aquele que possuir, como sua, área ou edificação urbana de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família.

Parágrafo Único - Somente será concedido a Usucapião Especial de Imóvel Urbano aos possuidores que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

moradia própria ou familiar, o Plano Diretor reforça os princípios da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da justiça social. O parágrafo único do artigo reitera que o direito será concedido apenas a quem não for proprietário de outro imóvel urbano ou rural e assegura que o instrumento seja utilizado como ferramenta de inclusão e não de acúmulo patrimonial.

Historicamente, esse instituto emerge como resposta às ocupações populares que, diante da omissão estatal e da lógica excludente do mercado imobiliário, encontraram na posse prolongada uma forma de acesso à moradia. A incorporação desse mecanismo no Plano Diretor de Uberlândia assume importância estratégica na política urbana local e permita a regularização de assentamentos informais e promoção da segurança jurídica às famílias vulneráveis.

Atualmente, sua aplicação se mostra ainda mais urgente, especialmente diante dos elevados índices de informalidade fundiária e da contínua expulsão das populações de baixa renda para as periferias urbanas. A regulamentação municipal da usucapião especial fortalece a capacidade institucional de proteger o direito à moradia, enfrenta as desigualdades no acesso à terra urbana e combate a segregação socioespacial. Portanto, o art. 58 do Plano Diretor não apenas reproduz a norma constitucional e legal, mas efetiva sua aplicação prática no território municipal, e representa um avanço concreto na oferta do direito à moradia e construção de uma cidade mais justa, inclusiva e democrática, em consonância com os princípios do Estatuto da Cidade e os compromissos constitucionais assumidos em 1988.

→ O artigo 59 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁸⁵ aduz sobre a concessão de uso especial para fins de moradia de imóvel público urbano que se configura como relevante instrumento jurídico de inclusão fundiária, ao assegurar o direito à posse de imóveis públicos urbanos aos que os utilizam como residência de maneira contínua, pacífica e de boa-fé e legitima a permanência de populações vulneráveis e promoção da segurança jurídica da ocupação. Seu fundamento reside

⁸⁵ Art. 59 Terá direito à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia todo cidadão que tenha mantido posse, até 31 de junho de 2001, para sua moradia ou de sua família, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, de imóvel público situado em área urbana de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).

Parágrafo Único - O direito disciplinado neste artigo será concedido somente àqueles que não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural, e seguirá os parâmetros legais fixados pela Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001 e demais legislações pertinentes.

na ideia de que, diante da ausência de políticas públicas eficazes de habitação, o ordenamento jurídico deve reconhecer formas legítimas de acesso à terra urbana, principalmente quando vinculadas à função residencial e à subsistência familiar. Assim, consolida-se o direito à moradia como manifestação da função social da propriedade.

Historicamente, a instituição desse mecanismo emerge da necessidade de enfrentamento da informalidade urbana, recorrente nas cidades brasileiras, e da superação do paradigma patrimonialista estatal. A norma surge, portanto, como resposta à invisibilidade jurídica das populações que, excluídas do mercado formal de terras, ocuparam áreas públicas como única alternativa de moradia. Ao ser incorporada ao planejamento municipal, tal concessão traduz a internalização dos compromissos normativos nacionais, estimula sua aplicação no território local e induz o acesso formal à moradia àqueles que, historicamente, estiveram à margem da legalidade urbanística e confere-lhes estabilidade, dignidade e cidadania. Trata-se, pois, de medida que materializa os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da igualdade substancial e permite que o espaço urbano cumpra sua função social e que o direito à moradia se concretize não apenas como abrigo físico, mas como local de pertencimento, segurança e realização pessoal.

➔ A outorga onerosa do direito de construir, conforme o art. 68 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁸⁶, é um mecanismo que permite ao proprietário construir acima do coeficiente de aproveitamento básico de seu imóvel, mediante contrapartida ao poder público, respeitados os limites máximos definidos em lei municipal específica e formalizado por escritura pública. Trata-se de um importante instrumento de ordenamento urbano e redistribuição das vantagens fundiárias.

O parágrafo único do art. 68 introduz um avanço ao permitir que essa outorga seja aplicada sem contrapartida nos casos de produção de habitação de interesse social, desde que em parceria com o Município o que transforma a natureza da norma de caráter compensatório para instrumento de inclusão social. Essa previsão guarda plena consonância com o art. 4º, incisos V, alínea “n”, e art. 39 do Estatuto da Cidade,

86 Art. 68 Entende-se como outorga onerosa do direito de construir a faculdade concedida ao proprietário de imóvel para que este, mediante contrapartida, possa construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo permitido para a zona onde está localizado o imóvel, com registro em escritura pública, de acordo com parâmetros determinados em legislação municipal específica.

os quais incentivam a utilização de instrumentos urbanísticos para promover moradias acessíveis à população de baixa renda e estimular a produção habitacional de interesse social, sempre conforme os princípios da função social da propriedade.

A vinculação da outorga onerosa à política habitacional representa uma mudança de paradigma. O Plano Diretor não apenas regula a intensificação do uso do solo, mas também coloca o instrumento a serviço da redistribuição de oportunidades urbanas e busca reverter a lógica excludente do mercado fundiário e converter benefícios individuais em políticas públicas de moradia e justiça territorial. Essa utilização da outorga, em articulação com os fins sociais, reforça os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da justiça social. O Município assume papel ativo na transformação da cidade, incentiva o acesso à moradia como direito essencial, associado não apenas à estrutura física, mas ao pleno gozo das funções sociais da cidade, como transporte, educação, lazer e saúde.

Criticamente, a norma rompe com a visão da outorga como mera fonte arrecadatória. Ao isentar a contrapartida em favor de projetos habitacionais populares, o Município afirma seu compromisso com a inclusão fundiária e prioriza o interesse público sobre a lógica mercadológica o que fortalece a função social da propriedade. Analiticamente, percebe-se que a norma reposiciona o Estado como regulador ativo da estrutura urbana e desloca-se de uma postura apenas disciplinadora do uso do solo para se tornar promotor da equidade territorial, ao permitir que os instrumentos do urbanismo financiem e viabilizem o direito à cidade para todos, especialmente os mais vulneráveis.

Dessa forma, o art. 68 do Plano Diretor, ao integrar a outorga onerosa à estratégia de produção de moradias populares, consolida-se como pilar da efetivação do direito à moradia e transforma o potencial construtivo em política habitacional concreta, em perfeita harmonia com os arts. 4º, inc. V, “n” e 39 do Estatuto da Cidade de modo a impulsionar a realização do projeto constitucional de uma cidade inclusiva, justa e democrática.

→ A transferência do potencial construtivo, conforme disciplinada nos arts. 77 e 78 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006⁸⁷, constitui um instrumento jurídico-

⁸⁷ Art. 77 O Poder Executivo Municipal poderá autorizar o proprietário de imóvel privado ou público a exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir, quando o referido imóvel for necessário para fins de:

urbanístico de alta relevância para a promoção do direito à moradia, pois permite ao proprietário exercer, total ou parcialmente, em outro local, o direito de construir originalmente vinculado a um imóvel submetido a restrições de uso fundadas no interesse público. Ao viabilizar o deslocamento da edificabilidade para outro ponto do território urbano, a transferência de potencial construtivo assegura não apenas a compensação ao proprietário, mas, sobretudo, a ampliação da capacidade do município de produzir e implementar unidades habitacionais em benefício da população de baixa renda, sobretudo quando conjugada a programas de habitação de interesse social.

O caput do art. 77 autoriza expressamente o uso da TPC em três hipóteses de manifesta relevância pública: a implantação de equipamentos urbanos e comunitários (inc. I), a preservação de imóveis com valor histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural (inc. II), e, com destaque especial, a viabilização de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e construção de moradias populares (inc. III). Essa última finalidade confere à TPC um papel central na política habitacional do município, ao permitir que áreas de interesse coletivo, quando preservadas ou destinadas a outros fins, gerem edificabilidade que possa ser transferida e convertida em novas unidades habitacionais, devidamente regularizadas, bem localizadas e dotadas de infraestrutura urbana essencial.

O §1º do art. 77 fortalece a capacidade de articulação entre o poder público e o particular ao prever que a transferência pode ser concedida como contrapartida à doação, integral ou parcial, de imóveis privados para fins de interesse habitacional e social. Essa possibilidade fomenta parcerias que viabilizam a produção de moradia

I - Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - Preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;

§ 1º A faculdade prevista no art. 77 desta Lei poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para fins previstos nos incisos I a III do caput deste artigo.

§ 2º A transferência, no todo ou em parte de potencial construtivo também poderá ser autorizada pelo Poder Executivo Municipal como forma de indenização, mediante acordo com o proprietário nas desapropriações destinadas a melhoramentos viários.

§ 3º O volume construtivo, base de cálculo e demais critérios necessários à aplicação da Transferência de Potencial Construtivo serão definidos na Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, observados o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na zona para onde ele for transferido e a equivalência de valor de mercado dos imóveis.

Art. 78 O impacto da transferência de potencial construtivo deverá ser controlado permanentemente pelo Órgão Municipal de Planejamento Urbano.

sem depender exclusivamente da aquisição onerosa de terras pelo Estado e autoriza que o poder público amplie o parque habitacional de interesse social a partir de instrumentos jurídicos compensatórios e eficientes.

O §2º expande ainda mais a aplicação da transferência ao autorizá-la como forma alternativa de indenização nas desapropriações destinadas a melhoramentos viários, mediante acordo entre o Município e o proprietário. Essa previsão é estratégica, pois desonera o orçamento público e ao mesmo tempo assegura que os imóveis adquiridos para obras de mobilidade urbana possam, direta ou indiretamente, ser convertidos em soluções habitacionais por meio do uso do potencial construtivo transferido.

O §3º estabelece que o cálculo do volume de edificabilidade transferível, bem como os critérios de equivalência entre imóveis, devem estar previstos na Lei de Zoneamento e observar o coeficiente de aproveitamento máximo da zona receptora e a equivalência de valor de mercado. Essa exigência técnica é essencial para evitar distorções na aplicação da TPC e garante que os benefícios concedidos tenham correspondência com o território urbano e que a produção habitacional resultante do uso da TPC seja compatível com a infraestrutura e a lógica do adensamento urbano planejado.

→ O art. 78 atribui ao órgão de planejamento urbano do Município a responsabilidade pelo controle técnico e permanente do impacto da TPC, de modo que assegure que o deslocamento da edificabilidade, quando utilizado para fins habitacionais, não sobrecarregue os serviços públicos, nem comprometa a qualidade de vida urbana nas áreas receptoras. Esse monitoramento é fundamental para garantir que a expansão do parque habitacional se dê com racionalidade, sustentabilidade e justiça espacial.

A vinculação explícita da TPC à criação e regularização de unidades habitacionais voltadas à população vulnerável, conforme estabelecido no inciso III do art. 77, reafirma sua centralidade na efetivação do direito à moradia digna e adequada, não apenas como abrigo físico, mas como espaço de pertencimento, segurança e acesso pleno às funções sociais da cidade. Essa diretriz está em plena consonância com o art. 35 do Estatuto da Cidade⁸⁸, que reconhece a TPC como instrumento hábil

⁸⁸Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir

à promoção da função social da propriedade e à viabilização de políticas habitacionais para os segmentos sociais historicamente excluídos do mercado formal.

Dessa forma, os arts. 77 e 78 do Plano Diretor estruturam a transferência do potencial construtivo como um instrumento redistributivo e estratégico de estímulo à produção de moradias populares e permite que o direito de construir, antes restrito à lógica privada e mercadológica, seja colocado a serviço de uma política habitacional justa, inclusiva e eficaz. Ao transformar o potencial construtivo em mecanismo de expansão de unidades habitacionais regulares, o Município de Uberlândia reafirma seu compromisso com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade substancial e da justiça social e faz do solo urbano um vetor de inclusão cidadã e do urbanismo, um instrumento de transformação social.

➔ A normatização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor de Uberlândia, especialmente nos artigos 79 a 82, representa uma das expressões mais contundentes da luta pelo direito à cidade, à moradia digna e à superação da segregação socioespacial. Tais dispositivos não apenas incorporam os compromissos constitucionais com a função social da propriedade e da cidade, como também operacionalizam os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade substancial e do acesso universal aos benefícios da urbanização.

➔ O art. 79, ao definir as ZEIS como áreas delimitadas pelo Poder Público sujeitas a regimes urbanísticos diferenciados, rompe com o paradigma excludente da legislação urbanística tradicional, cuja rigidez normativa frequentemente inviabiliza a regularização das formas populares de produção do espaço urbano. A flexibilização legal prevista nas ZEIS, ao admitir parâmetros de uso e ocupação próprios, constitui um instrumento de justiça urbana, pois reconhece a legitimidade das ocupações informais e permite sua incorporação progressiva à malha urbana formal, e resguarde

previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I – Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
 - II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
 - III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.
- § 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.
- § 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

o direito à permanência de seus habitantes.

➔ O parágrafo único do art. 79 impõe, com acerto, que a criação das ZEIS esteja condicionada à obediência aos objetivos sociais previstos na legislação municipal e assegure que o instrumento não seja desvirtuado para atender a interesses especulativos ou descolados da sua finalidade originária: garantir o acesso à terra urbana à população de baixa renda. Esse controle normativo qualifica juridicamente a ZEIS como meio legítimo de efetivação da função social da propriedade, tal como delineada no art. 5º, XXIII, e art. 182, §2º da Constituição Federal, bem como no art. 2º, incisos II e XIV, do Estatuto da Cidade, que consagram o direito à terra urbana e à inclusão territorial como fundamentos da política urbana nacional.

➔ O art. 80 explicita, com clareza e profundidade, os três objetivos fundamentais das ZEIS, todos eles diretamente vinculados à concretização de direitos fundamentais. O inciso I – permitir a inclusão urbana de parcelas da população à margem do mercado formal de terras – dialoga com o princípio da igualdade material, pois reconhece a ineficiência do modelo fundiário excludente e oferece alternativa normativa àqueles historicamente alijados do acesso legal à moradia. O inciso II – possibilitar a extensão de serviços e infraestrutura urbana – consagra o direito à cidade em sua plenitude, pois a moradia digna pressupõe não apenas abrigo físico, mas acesso a saneamento, mobilidade, educação, saúde, lazer e segurança, como determina a própria Constituição e a Nova Agenda Urbana. O inciso III – garantir qualidade de vida e equidade social entre as ocupações urbanas – reafirma que o planejamento urbano deve operar como mecanismo de justiça social, combater as assimetrias territoriais e promover a integração dos assentamentos populares à cidade formal.

➔ O art. 81 reforça a tecnicidade e a legitimidade democrática do instrumento ao exigir a elaboração de Plano Urbanístico específico para cada ZEIS e evite soluções genéricas e desconectadas da realidade local. O §1º consagra a necessidade de individualização e especificidade técnica, ao passo que o §2º exige um processo participativo, sob a supervisão do Conselho Municipal do Plano Diretor, o que concretiza os princípios da gestão democrática da cidade e da participação popular, previstos no art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade. Dessa forma, o Plano Urbanístico das ZEIS deve nascer da escuta da população diretamente afetada e

autoriza o protagonismo dos sujeitos históricos na formulação das soluções urbanas.

→ Por fim, o art. 82 dispõe que os loteamentos irregulares poderão ter prioridade na aplicação das ZEIS, o que revela profunda sensibilidade social e institucional. Essa previsão é crucial, pois reconhece que milhares de famílias vivem à margem da legalidade urbanística não por escolha, mas por falta de alternativas viáveis dentro do sistema fundiário formal. Ao conferir prioridade à regularização dessas áreas, o Plano Diretor promove segurança jurídica à posse, protege o direito ao lar e fortalece o vínculo comunitário, ao mesmo tempo em que contribui para a redução do déficit habitacional e para a estabilidade social.

Dessa forma, a interação entre o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade demonstra que o direito à moradia ultrapassa a simples concessão de unidades habitacionais, pois abrange a inclusão territorial, a justiça social e o desenvolvimento urbano sustentável. A regulamentação das ZEIS, o uso de instrumentos urbanísticos, como a transferência de potencial construtivo, e a gestão democrática reforçam o compromisso de Uberlândia com a moradia digna. Assim, a funcionalização da propriedade e da cidade fortalece a construção de um modelo urbano mais justo e inclusivo. Todavia, apesar das potencialidades, há também fragilidades nos artigos concernentes ao direito à moradia, conforme será analisado a seguir.

5.3.3 Direito à moradia: Fragilidades do Plano Diretor de Uberlândia

O direito à moradia em Uberlândia, consolidado pelo Plano Diretor de 2006 e pelo Estatuto da Cidade, enfrenta obstáculos significativos à sua aplicação, o que compromete a implementação de políticas públicas voltadas para a construção de uma cidade sustentável e inclusiva. Esses desafios requerem uma análise crítica e a formulação de propostas normativas que eliminem as barreiras existentes e assegurem o cumprimento das diretrizes urbanísticas previstas.

→ Loteamentos irregulares – Para iniciar a exposição das fragilidades a principal falha do Plano Diretor de Uberlândia foi tratar de forma insuficiente a respeito dos loteamentos irregulares. A disposição encontrada foi uma previsão débil sobre os loteamentos irregulares. Apenas para cita-se no texto que “Poderão ter prioridade para

a aplicação de ZEIS, nos termos da legislação específica, os loteamentos irregulares". Os loteamentos irregulares representam uma das mais desafiadoras problemáticas urbanísticas em Uberlândia, Minas Gerais, o que compromete gravemente o direito à moradia, consagrado no art. 6º da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Esses espaços, surgidos à margem da legalidade e do planejamento urbano, refletem a ausência de políticas públicas efetivas e a perpetuação de desigualdades socioespaciais. Isso viola o princípio da função social da propriedade e compromete o desenvolvimento sustentável da cidade. Em Uberlândia, os loteamentos irregulares crescem desordenadamente devido à pressão imobiliária, à especulação fundiária e à insuficiência de fiscalização.

Atualmente conforme sítio da Prefeitura na Zona Rural e Urbana se tem:

1. 157 (Cento e cinquenta e sete) parcelamentos clandestinos rurais⁸⁹.
2. 13 (Treze) parcelamentos clandestinos urbanos⁹⁰.
3. 6 (Seis) ocupações na Zona Rural⁹¹.
4. 10(Dez) ocupações na Zona Urbana e Zona de expansão urbana⁹²

Embora o Plano Diretor de 2006 preveja instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a regularização fundiária, sua aplicação tem sido limitada pela falta de regulamentação específica e pela ausência de um compromisso político efetivo. Essas lacunas normativas e operacionais impedem a integração dessas áreas ao tecido urbano formal, o que perpetua a exclusão social e o déficit habitacional.

Além disso, a Lei Federal nº 6.766/1979, que regula o parcelamento do solo urbano, estabelece padrões mínimos que não são observados na maioria dos loteamentos irregulares, o que evidencia a ineficiência do município em fiscalizar e regularizar essas áreas. A Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura assistência técnica gratuita para habitação de interesse social, também carece de implementação adequada em Uberlândia, o que priva as famílias de baixa renda do suporte necessário para acessar condições dignas de moradia.

⁸⁹ <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/Lista-Parcelamentos-do-Solo-Clandestinos-e-Irregulares-Identificados-na-Zona-Rural-e-Zona-de-Expansao-Urbana-NFPCIS-DU-SEPLAN-PMU.pdf>

⁹⁰ <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/Lista-Parcelamentos-do-Solo-Clandestinos-e-Irregulares-Identificados-na-Zona-Urbana-NFPCIS-DU-SEPLAN-PMU-2.pdf>

⁹¹ <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/Lista-Ocupacoes-Identificadas-na-Zona-Rural-NFPCIS-DU-SEPLAN-PMU-2.pdf>

⁹² <https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/Lista-Ocupacoes-Identificadas-na-Zona-Urbana-e-na-Zona-de-Expansao-Urbana-NFPCIS-DU-SEPLAN-PMU-2.pdf>

Esses loteamentos violam diversos requisitos estabelecidos no Comentário Geral nº 4 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dos quais o Brasil é signatário. Primeiramente, esses loteamentos carecem de segurança legal de posse, pois os moradores frequentemente enfrentam ameaças de despejo e não possuem qualquer garantia jurídica sobre seus imóveis. Em segundo lugar, faltam serviços essenciais, como água potável, saneamento básico e energia elétrica, o que compromete o requisito de disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura.

No que tange ao custo acessível, muitos moradores não conseguem arcar com os custos de regularização ou melhorias habitacionais, o que agrava sua condição de vulnerabilidade. A habitabilidade também é comprometida, já que essas áreas geralmente apresentam condições insalubres e infraestrutura inadequada. Isso expõe os residentes a riscos à saúde e à segurança física. A falta de planejamento adequado reflete na ausência de localização estratégica, uma vez que esses loteamentos costumam estar em áreas periféricas, distantes de escolas, serviços de saúde, oportunidades de emprego e demais funções sociais da cidade. Por fim, os loteamentos não atendem ao requisito de adequação cultural, uma vez que não mantêm nas zonas de entorno equipamentos públicos de cultura e tampouco a estrutura dos casebres permite que o morador se expresse culturalmente dentro do seu lar.

Essa realidade vai de encontro à consolidação do direito à moradia, enquanto expressão concreta da dignidade da pessoa humana e condição essencial para a cidadania plena que exige a observância de critérios mínimos que transcendem o simples acesso a um abrigo físico. A moradia digna deve atender a parâmetros internacionalmente reconhecidos, como os definidos pela ONU e incorporados ao discurso jurídico contemporâneo: habitabilidade, segurança na posse, adequação cultural, infraestrutura básica e proteção contra riscos ambientais. Contudo, no Brasil — e particularmente em Uberlândia — a realidade habitacional das camadas populares tem se distanciado, de forma dramática, desse ideal normativo.

Maricato (2004, p. 125) denuncia com clareza o descompromisso estrutural do planejamento urbano tradicional em relação aos assentamentos informais, estigmatizados como “subnormais” e alvo de uma política clientelista que instrumentaliza a ausência do Estado como moeda de troca eleitoral. A prestação de

infraestrutura e serviços essenciais nesses territórios é tratada como concessão graciosa, e não como um direito fundamental dos cidadãos. A irregularidade fundiária, nesse contexto, é mantida deliberadamente como estratégia de controle político, o que transforma a vulnerabilidade jurídica dos habitantes em submissão institucional. O resultado é a negação cotidiana do direito à cidade e à moradia digna, cujo acesso passa a depender da lógica da barganha política e não da universalidade dos direitos sociais assegurados constitucionalmente.

Essa vulnerabilidade jurídica se soma à insegurança física e ambiental das moradias, conforme ressalta a própria Maricato (2004, p. 111), ao conceituar o “urbanismo de risco” — um modelo perverso de ocupação urbana que se sustenta sobre a precariedade estrutural dos territórios, a insalubridade ambiental e o completo abandono do planejamento inclusivo. Os pobres, empurrados para as margens do tecido urbano formal, encontram refúgio apenas nas zonas mais degradadas, frágeis e perigosas da cidade: encostas instáveis, margens de córregos, fundos de vale, áreas alagadiças. Esses são os espaços nos quais a vida se torna instável e ameaçada, onde “o barraco pode deslizar ou inundar com a chuva”, onde “a drenagem e o esgoto podem se misturar nas baixadas” e coloca em risco a saúde e a existência de milhares de cidadãos. A ausência de segurança na posse e a exposição constante a desastres ambientais demonstram que nessas áreas não há o direito ao lar — há apenas sobrevivência precária e desprotegida.

Essa realidade é particularmente grave em Uberlândia, cidade média do interior brasileiro que, embora exerça função polarizadora regional e disponha de expressiva capacidade institucional, convive com um quadro alarmante de irregularidade territorial. Souza (2020), em sua dissertação de mestrado, evidenciou a existência de 122 loteamentos irregulares e/ou clandestinos apenas na área rural do município, o que demonstra que a lógica da ocupação precária e do parcelamento ilegal do solo não se limita ao perímetro urbano, antes estende-se de forma preocupante às franjas periurbanas. O processo de dispersão urbana desordenada revela o avanço de uma urbanização excludente, marcada pela especulação fundiária e pela omissão do poder público. A autora chama atenção para a crescente incidência de loteamentos sem qualquer respaldo legal, sem infraestrutura básica e situados em áreas ambientalmente sensíveis, cujas famílias estão alijadas do acesso ao planejamento urbano, aos equipamentos públicos e às garantias jurídicas da moradia.

Nesse contexto, é impossível sustentar que essas moradias — construídas à revelia do ordenamento urbanístico, situadas em áreas de risco, destituídas de infraestrutura, de saneamento e de acesso seguro aos serviços essenciais — constituam expressões legítimas do direito à moradia digna. Ao contrário: elas materializam a negação sistemática da moradia como direito e escancaram o abismo entre os marcos legais e a prática institucional. A ausência de habitabilidade mínima, a insegurança na posse, a insalubridade estrutural e a falta de conexão com a cultura e o modo de vida dos grupos residentes tiraram da moradia sua função essencial de lar e cidadania e transforma-a em espaço de exclusão e sofrimento.

Portanto, o desafio posto aos planejadores urbanos, ao novo Plano Diretor de Uberlândia e ao poder público municipal é reverter esse quadro de iniquidade por meio da adoção de instrumentos jurídicos eficazes — como criar normas que prevejam soluções reais e eficazes, que possibilitem a operacionalização da regularização fundiária, a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a concessão do uso especial para fins de moradia e a promoção de programas permanentes de habitação de interesse social — capazes de garantir não apenas a titularidade legal do solo, mas a produção de unidades habitacionais que respeitem os critérios essenciais de dignidade humana. Não se trata apenas de reconhecer o direito à moradia no plano formal, mas de assegurar que este direito se traduza em espaços seguros, salubres, adequados e plenamente integrados à vida urbana. É a partir dessa perspectiva que o Plano Diretor de Uberlândia deve ser interpretado, tensionado e aplicado: como instrumento de transformação concreta da realidade habitacional, e não como um repositório meramente declarativo de intenções.

→ O artigo 5º, inciso I do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 regula o direito à moradia, mas de forma genérica, sem prever mecanismos concretos para sua efetivação. Embora o caput do artigo 5º, inciso I, do Plano Diretor de Uberlândia revele, em termos principiológicos, a intenção de assegurar o direito à moradia como componente integrante da função social da cidade, a redação normativa peca por sua abstração excessiva e pela ausência de instrumentos concretos que viabilizem sua eficácia material. Ao restringir-se a um enunciado genérico, sem correlação com mecanismos operacionais de implementação, a norma esvazia a exigibilidade jurídica do direito fundamental em questão e relega sua concretização a regulamentações

futuras, incertas e eventualmente inexistentes.

A efetividade do direito à moradia, especialmente no contexto urbano e constitucionalmente garantido, exige mais do que enunciações programáticas: impõe ao Poder Público a adoção de políticas habitacionais estruturadas, com metas quantificáveis, prazos definidos, vinculação ao orçamento público e, sobretudo, mecanismos de controle social. A ausência desses elementos compromete a densidade normativa do dispositivo e enfraquece a sua força vinculante.

Para superar tais fragilidades, o dispositivo deveria prever, de forma expressa, diretrizes vinculadas à produção de moradia digna para populações de baixa renda, à promoção da regularização fundiária e urbanística, à destinação de imóveis ociosos para fins habitacionais e à aplicação de medidas desincentivadoras da especulação imobiliária. A omissão de tais previsões compromete a função instrumental da norma e a transforma em mero preceito declaratório, distante da operatividade exigida por um verdadeiro direito subjetivo à moradia. Vale ressaltar que a simples menção de aplicação cumulada com artigos que versem sobre a temática da lacuna já sana omissão. O que não pode é deixar a norma sem completude teórica.

➔ Uma falha do artigo 6º, incisos I, II do Plano Diretor de Uberlândia de 2006, no que tange à efetivação do direito à moradia, O artigo 6º do Plano Diretor, ao estabelecer os princípios gerais orientadores da política urbanística municipal sob a égide da sustentabilidade, revela, em sua dicção, um compromisso valorativo com a melhoria das condições habitacionais e a inclusão social. Todavia, sua formulação normativa, embora envolta em linguagem propositiva, revela notórias insuficiências quanto à densificação jurídica necessária à efetivação concreta do direito fundamental à moradia, constitucionalmente assegurado.

Em primeiro lugar, observa-se que a referência à “melhoria das condições habitacionais” (inciso I) opera como cláusula genérica e indeterminada, carente de delimitação quanto aos parâmetros objetivos e indicadores de habitabilidade que poderiam orientar a ação administrativa e conferir densidade normativa à política habitacional. A ausência de critérios técnicos que qualifiquem o que se comprehende por “melhoria” — seja em termos de padrões mínimos de habitabilidade, infraestrutura básica, segurança da posse ou localização adequada — compromete a funcionalidade

do dispositivo e o torna inócuo para fins de controle de legalidade e exigibilidade social.

Ademais, o princípio da “valorização da habitabilidade” (inciso II), conquanto louvável sob o prisma ético-jurídico, opera no campo abstrato das intenções políticas, não se traduz em obrigações positivas específicas nem tampouco em diretrizes técnicas aplicáveis à formulação, à execução e ao monitoramento de políticas públicas habitacionais. Tal omissão revela-se especialmente crítica quando se considera a centralidade do direito à moradia no conjunto de direitos urbanísticos e sociais, cuja concretização depende de planejamento normativo articulado, de medidas orçamentárias vinculantes e de mecanismos fiscalizatórios efetivos.

Por fim, a ausência de menção expressa a instrumentos urbanísticos aptos a assegurar a produção e a oferta de habitação de interesse social, bem como a mecanismos de controle da função social da propriedade habitacional, indica a existência de uma lacuna estrutural que enfraquece a incidência jurídica do Plano Diretor sobre a política municipal de moradia. Ao não estabelecer metas, prazos e obrigações concretas para o Poder Público, o artigo 6º frustra o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais e contribui para a perpetuação do déficit habitacional e da segregação socioespacial.

➔ Em relação ao artigo 6º, inciso VII do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 que prevê acesso a habitação a todos os municíipes inicialmente, observa-se que o dispositivo opera sob a lógica da orientação programática, sem, contudo, vincular-se a qualquer imperatividade jurídico-administrativa. O verbo "favorecer", de cunho eminentemente facultativo e político, é insuficiente para instituir obrigações públicas vinculantes, e transforma o direito à moradia em mera expectativa institucional, carente de exigibilidade concreta. Trata-se, pois, de uma previsão normativa despidas de densidade normativa capaz de dotar o preceito de eficácia plena, como demandaria um direito fundamental de cunho social.

Ademais, o inciso em questão se ancora na retórica de estímulo ao “mercado acessível”, o que denota a adoção de uma lógica de mercado como mecanismo central de realização do direito à habitação. Essa abordagem, contudo, desconsidera as assimetrias estruturais que impedem o acesso das populações vulnerabilizadas a uma moradia adequada no contexto da mercantilização do solo urbano. Ao subordinar a efetividade do direito à lógica de mercado, o dispositivo incorre em um equívoco

técnico-jurídico, pois ignora a função social da moradia como bem jurídico indisponível e desconectado da lógica estritamente econômica de oferta e demanda.

Ressalte-se, ainda, que a ausência de parâmetros objetivos — como critérios de renda, definição de faixas habitacionais, estabelecimento de metas quantitativas e prazos para produção e acesso à moradia popular — revela uma omissão normativa grave, que compromete a governança habitacional e fragiliza a atuação do Estado como garantidor da justiça socioespacial. A mera intenção de "estimular" o mercado acessível, sem a previsão de instrumentos como subsídios diretos, incentivos fiscais, locação social, reserva fundiária, uso de imóveis públicos ou regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), evidencia a insuficiência do modelo proposto no Plano Diretor.

→ Embora o artigo 25, inciso V, do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 revele a intenção de fomentar a mobilidade ativa por meio da implantação de ciclovias voltadas ao deslocamento casa-trabalho, a norma carece de densidade normativa e integração sistêmica, o que compromete a efetivação do direito à moradia sob a ótica da acessibilidade e da justiça espacial. A diretriz não estabelece uma vinculação direta com a política habitacional e desconsidera que o pleno exercício do direito à moradia exige localização adequada em relação aos centros de trabalho e serviços e insere-se em um sistema urbano funcional e integrado. Soma-se a isso a ausência de diretrizes operacionais vinculantes, uma vez que o dispositivo não define critérios objetivos para a implantação da rede cicloviária, tampouco prevê instrumentos de governança intersetorial capazes de articular transporte, uso do solo e habitação de interesse social.

Ademais, inexiste previsão de financiamento específico ou incentivos urbanísticos que estimulem empreendimentos integradores entre moradia e mobilidade sustentável o que torna a norma programática dependente de decisões políticas pontuais. A diretriz ainda se mostra desconectada do Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob), o que fragiliza sua coerência com as metas e prioridades da política setorial e dificulta o controle social de sua execução. Por fim, a falta de instrumentos de monitoramento e avaliação, como indicadores de desempenho e metas quantificáveis, impede a aferição da efetividade da política cicloviária enquanto instrumento de promoção do direito à cidade e da equidade territorial.

→ No artigo 41 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006 as diretrizes da política habitacional de Uberlândia, embora revelem compromisso formal com o direito à moradia, apresentam fragilidades que comprometem sua efetividade. O inciso I reconhece a prioridade a grupos vulneráveis, mas não define critérios objetivos de seleção nem mecanismos de operacionalização da facilitação do acesso à moradia, tampouco assegura a execução dos programas de pós-ocupação. O inciso II propõe parcerias com instituições públicas e privadas, porém de forma genérica, sem salvaguardas jurídicas, critérios técnicos ou instrumentos de controle social, o que expõe a política habitacional à lógica do mercado. O inciso III prevê a estruturação do Fundo Municipal da Habitação, mas carece de fontes específicas de financiamento, regras de alocação orçamentária e instâncias de transparência e participação o que mitiga sua função redistributiva. O inciso IV incorpora a diretriz de viabilizar assistência técnica gratuita, conforme previsto na legislação federal, mas omite o dever estatal de ofertá-la diretamente e de forma contínua, o que pode limitar sua universalização. Já o inciso V propõe diversidade tipológica para qualificar o espaço urbano e reduzir custos, mas sem mecanismos vinculantes que assegurem sua aplicação em programas habitacionais públicos, o que o torna declaratório e inócuo. Em conjunto, tais diretrizes carecem de normatividade concreta, integração com outras políticas urbanas e garantias de execução e configura um enunciado programático dependente da vontade política, em desacordo com o dever constitucional de implementação efetiva do direito à moradia.

→ O artigo 42 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006, embora proponha ações alinhadas ao art. 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade, apresenta falhas que comprometem sua efetividade e a aplicabilidade do direito à moradia. As principais lacunas incluem:

A falta de regulamentação específica para as ações propostas: o artigo menciona medidas como a adequação de prestações habitacionais e a identificação de áreas para habitação social, mas não define critérios objetivos, prazos nem obrigações vinculantes para sua implementação. Isso torna as diretrizes genéricas e de difícil aplicação.

A ausência de mecanismos de controle e fiscalização: não há normas de

monitoramento ou indicadores de desempenho que garantam a efetividade das ações propostas. Isso dificulta a fiscalização e pode levar a uma implementação ineficaz ou inconsistente.

A carência de fontes de financiamento específicas: o artigo não vincula as ações habitacionais a um orçamento estruturado. Isso torna sua execução dependente de recursos variáveis e da discricionariedade administrativa, o que compromete a continuidade das políticas públicas.

A falta de vinculação com outros instrumentos urbanísticos: o texto não menciona a integração dessas ações com o zoneamento urbano, as ZEIS ou os incentivos à ocupação de vazios urbanos. Isso dificulta a aplicação coordenada da política habitacional dentro do planejamento territorial da cidade.

A fragilidade na previsão de parcerias habitacionais: o artigo cita a promoção de parcerias com programas habitacionais, mas não detalha os tipos de parcerias nem estabelece diretrizes para garantir contrapartidas sociais. Isso pode resultar em acordos sem impacto significativo na redução do déficit habitacional.

A inexistência de sanções para o descumprimento das ações: a falta de penalidades ou mecanismos coercitivos para garantir a implementação dessas medidas enfraquece a aplicação da norma e torna-a uma diretriz sem força vinculante.

→ Sobre a usucapião de imóvel urbano prevista no artigo 58 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006, a redação do dispositivo supramencionado do Plano Diretor de Uberlândia, ao versar sobre o Usucapião Especial de Imóvel Urbano, revela-se, embora em consonância com a literalidade do art. 183 da Constituição da República de 1988 e com o art. 9º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), profundamente lacunosa quanto à sua capacidade de concretizar de forma plena e eficaz os direitos fundamentais à moradia, à habitação digna e à posse legitimada da casa urbana.

A princípio, a limitação espacial imposta – 250 m² – ignora a complexidade das ocupações urbanas nas cidades médias brasileiras, como Uberlândia, cuja dinâmica fundiária e imobiliária é marcada por desigualdades estruturais. A fixação de um parâmetro rígido de metragem, desprovido de qualquer contextualização socioterritorial, oblitera situações em que famílias ocupam terrenos ligeiramente superiores, mas que, por sua dimensão ou uso consolidado, não podem ser considerados como expressão de privilégio, mas sim como estratégias de

sobrevivência e de autoconstrução.

Outrossim, ao condicionar o reconhecimento da usucapião à ausência absoluta de propriedade prévia, o dispositivo perpetua uma leitura reducionista do instituto, sem considerar o debate doutrinário mais moderno, que defende uma análise funcional do direito à moradia, desvinculada da rigidez patrimonialista. Em outras palavras, nega-se o acesso à regularização fundiária àqueles que, embora formalmente titulares de um imóvel, estejam materialmente excluídos do usufruto digno de sua função social, como no caso de propriedades inabitáveis, inócuas ou inservíveis à moradia.

A omissão de critérios objetivos para a aferição da função social da posse – como a inserção do imóvel em área urbana consolidada, o atendimento às normas de interesse urbanístico e ambiental, e a comprovação do uso efetivo para fins de habitação familiar – conduz a uma inefetividade normativa e delega à interpretação administrativa e judicial uma discricionariedade exacerbada e propensa à iniquidade.

Acresça-se a isso a ausência de previsão procedural clara e detalhada no âmbito do Plano Diretor, o que compromete o caráter pedagógico e diretivo que o instrumento de planejamento urbano deve exercer. A inexistência de diretrizes para a articulação entre o Município, o Poder Judiciário, os Cartórios de Registro de Imóveis e os órgãos de assistência jurídica gratuita (como a Defensoria Pública) converte o direito posto em promessa oca, especialmente para as camadas sociais mais vulneráveis que carecem de meios técnicos e financeiros para requerer a titulação.

De igual modo, o artigo silencia quanto à integração da usucapião especial às políticas públicas habitacionais e ao planejamento urbano mais amplo, o que desconsidera a potencialidade desse instituto como mecanismo de indução à função social da propriedade, de combate à especulação fundiária e de promoção de cidades mais justas e sustentáveis. A ausência de qualquer menção a instrumentos complementares – como a demarcação urbanística, o zoneamento especial para regularização fundiária e o cadastro territorial multifinalitário – evidencia uma visão fragmentária e insuficiente da política urbana.

➔ A concessão de uso especial, introduzida pela Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001, destina-se a regularizar a ocupação de imóveis públicos urbanos por meio da outorga de um direito real de uso àqueles que detenham a posse mansa, pacífica e contínua por cinco anos até o marco temporal de 31 de

dezembro de 2000 (embora o Plano Diretor de Uberlândia, de forma equivocada, tenha mencionado 31 de junho de 2001, data inexistente no calendário civil e juridicamente inexata).

A razão de ser dessa limitação temporal reside na tentativa do legislador federal, à época da edição da MP 2.220/2001, de regularizar situações consolidadas até a virada do milênio, ou seja, promover a transição da informalidade para a legalidade em um contexto histórico em que o Estado brasileiro começava a institucionalizar sua política fundiária urbana. No entanto, a fixação desse marco rígido se baseou em uma concepção estática e tecnocrática do processo de urbanização informal, que ignora sua natureza estrutural, contínua e dinâmica, especialmente em cidades médias como Uberlândia, que continuaram a crescer de forma acelerada, com expansão periférica desordenada e carente de políticas públicas eficazes de habitação e regularização fundiária.

O artigo 59 do Plano Diretor de Uberlândia, ao incorporar essa data-limite sem qualquer contextualização local ou atualização normativa, replica de forma acrítica a lógica centralizadora e datada da medida provisória federal e converte-se, na prática, em um instrumento de exclusão jurídica. Ao se restringir à posse consolidada até 2001, ignora-se por completo a realidade social posterior — marcada por déficits habitacionais persistentes, fluxos migratórios intensos, ampliação de ocupações espontâneas e ausência de oferta estatal de moradia —, o que resulta na inoperância prática da norma para as demandas contemporâneas.

Ademais, a cláusula que exclui do benefício aqueles que possuam qualquer outro imóvel urbano ou rural reproduz, como já analisado, uma visão excessivamente formalista e patrimonialista do acesso à moradia omite-se quanto a situações em que a titularidade de fato é destituída de efetividade habitacional. Essa exigência contribui para a perpetuação de desigualdades, uma vez que não leva em conta as condições materiais da posse ou da propriedade detida, tais como sua localização, habitabilidade ou função social efetivamente desempenhada.

Outro ponto de crítica reside na falta de mecanismos de operacionalização do instituto no âmbito municipal. O dispositivo é absolutamente lacônico quanto à tramitação administrativa do pedido de concessão, aos critérios técnicos de aferição da posse, à participação comunitária no processo de regularização, bem como à integração com o sistema cartorário e com as instâncias de planejamento urbano.

Essa omissão compromete o potencial democratizante da concessão de uso, e o torna um enunciado normativo simbólico, sem densidade institucional ou eficácia prática.

Adicionalmente, ao se restringir à remissão genérica à Medida Provisória n.º 2.220/2001, sem prever instrumentos de articulação entre a legislação federal e a realidade local, o Plano Diretor abdica de seu papel direutivo e propositivo, essencial ao ordenamento urbano. Não se observa qualquer menção à criação de cadastros específicos de áreas passíveis de concessão, à destinação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) para imóveis públicos ocupados, tampouco à necessidade de ações intersetoriais voltadas à promoção da moradia digna, conforme exigem os princípios da gestão democrática da cidade e da função social da propriedade pública.

→ O instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir, conforme delineado nos artigos 68 a 72 do Plano Diretor de Uberlândia de 2006, representa um dos instrumentos mais relevantes de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, destinado à gestão democrática do solo urbano e à promoção da função social da propriedade. Em sua essência, esse mecanismo visa permitir que o Poder Público municipal autorize, mediante contrapartida financeira, a edificação acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido para determinada zona da cidade e canalize os recursos arrecadados para investimentos de interesse coletivo. Contudo, a leitura atenta do arcabouço normativo reproduzido no Plano Diretor revela que o referido instrumento, apesar de sua potencialidade teórica, encontra-se revestido de graves lacunas e insuficiências normativas, que obstaculizam sua plena eficácia como meio de efetivação do direito fundamental à moradia e da promoção da justiça socioespacial.

A primeira omissão relevante diz respeito à ausência de vinculação direta, concreta e operativa entre a arrecadação obtida por meio da outorga e a produção habitacional para populações de baixa renda. Embora o artigo 71 preveja, de forma genérica, que os recursos provenientes da outorga poderão ser destinados à “execução de programas e projetos habitacionais de interesse social”, essa previsão carece de densidade normativa e de mecanismos vinculantes de destinação orçamentária; nesse contexto subsiste ao Poder Executivo ampla margem de discricionariedade quanto à efetiva aplicação dos valores arrecadados. Essa indeterminação transforma um potente instrumento de redistribuição fundiária e justiça

urbana em mera possibilidade política, vulnerável a contingências administrativas, desvios de finalidade e à ausência de planejamento de longo prazo.

Outrossim, a previsão constante do parágrafo único do art. 69, segundo a qual poderá ser dispensada a contrapartida nos casos de produção de habitação de interesse social em parceria com o Município, carece de clareza e objetividade quanto aos critérios para essa dispensa, aos mecanismos de controle, bem como aos instrumentos normativos que garantam que tal permissão não se converta em exceção arbitrária ou espaço de captura do interesse público por agentes privados. A ausência de regulamentação sobre os termos e condições das chamadas “parcerias com o Município” permite a perpetuação de práticas opacas e potencialmente desviantes e debilita a eficácia da norma enquanto promotora do direito à habitação digna.

Ademais, a legislação municipal não apresenta, de forma suficiente, parâmetros de justiça distributiva territorial, tampouco exige a identificação prévia das zonas prioritárias para a aplicação dos recursos da outorga em políticas habitacionais. Isso inviabiliza o cumprimento da função ordenadora do Plano Diretor e a superação das desigualdades espaciais historicamente acumuladas. A ausência de georreferenciamento, mapeamento da demanda habitacional e definição de critérios de territorialização do investimento público converte o fundo alimentado pela outorga em um instrumento tecnocrático, desvinculado de uma política habitacional coerente e distributiva.

Outro ponto crítico reside na falta de integração entre a outorga onerosa e os demais instrumentos da política urbana, como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. A fragmentação normativa impede que o Plano Diretor opere como um sistema coerente e articulado de instrumentos urbanísticos, isso desestabiliza a efetividade do direito à cidade e da função social da propriedade urbana.

Ainda, o art. 72, ao determinar que o impacto da outorga seja “controlado, permanentemente, pelo órgão municipal de Planejamento Urbano”, não estabelece quais indicadores deverão ser monitorados, nem obriga a produção de relatórios periódicos, com ampla publicidade e controle social e redefine o controle mencionado em uma previsão inócuia e desprovida de mecanismos de fiscalização pela sociedade civil. A ausência de transparência e de instrumentos de accountability institucionaliza

um modelo de gestão urbana opaco, tecnocrático e distante dos princípios da gestão democrática da cidade, insculpidos no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade.

→ A instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no ordenamento jurídico urbanístico brasileiro, especialmente após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), revelou-se um avanço normativo fundamental na promoção do direito à moradia e na busca pela justiça socioespacial. As ZEIS configuram territórios juridicamente qualificados com a finalidade precípua de garantir a inclusão urbana de populações de baixa renda, mediante regramentos específicos que flexibilizam padrões urbanísticos e viabilizam a regularização fundiária e o acesso à terra urbanizada. Não obstante a sua consagração principiológica, o tratamento conferido às ZEIS nos artigos 79 a 82 do Plano Diretor do Município de Uberlândia de 2006 revela-se nitidamente insuficiente, fragmentado e desprovido de força normativa concreta, o que compromete a sua funcionalidade como instrumento eficaz de efetivação do direito à habitação digna.

Inicialmente, observa-se que o caput do art. 79, ao definir as ZEIS como “regiões urbanas, delimitadas pelo Poder Público Municipal”, não assegura qualquer compulsoriedade quanto à sua instituição, eles tratam o tema de forma genérica e dependente da discricionariedade administrativa. Essa opção legislativa esvazia o conteúdo vinculante do Plano Diretor, que, por definição constitucional (art. 182, §1º, CF/88), deveria ser o instrumento orientador do desenvolvimento urbano e do ordenamento do uso do solo. A ausência de delimitação concreta de ZEIS dentro do perímetro urbano converte o dispositivo em um enunciado abstrato e programático, destituído de operatividade imediata.

O parágrafo único do art. 79 agrava tal indeterminação ao condicionar a criação de ZEIS ao “cumprimento dos objetivos dispostos nesta Lei” e à observância de “critérios previstos em lei municipal específica”. Essa dupla remissão normativa introduz um ônus legislativo adicional, que posterga indefinidamente a efetivação das ZEIS e inverte a lógica da prioridade constitucional atribuída à habitação de interesse social. Ao não estabelecer, desde já, os perímetros iniciais das ZEIS nem definir os parâmetros normativos essenciais para sua aplicação, o Plano Diretor opta por um modelo excessivamente mediado por legislações futuras incertas, o que compromete sua própria função diretiva.

No que tange ao art. 80, os objetivos atribuídos às ZEIS — inclusão urbana, extensão da infraestrutura e garantia de qualidade de vida — são apresentados de forma excessivamente genérica e desvinculados de metas mensuráveis, prazos, indicadores de resultado ou estratégias territorializadas de implementação. A ausência de detalhamento técnico e normativo fragiliza a concretude das intenções declarada e impede qualquer forma de responsabilização administrativa ou controle social eficaz quanto ao seu cumprimento.

Ademais, o art. 81, ao condicionar a delimitação das ZEIS à edição de uma lei específica e à elaboração de um Plano Urbanístico próprio para cada área, estabelece um procedimento burocrático excessivamente complexo e moroso, que atua como obstáculo prático à regularização fundiária e à produção de habitação social. Embora a exigência de planejamento urbano individualizado seja tecnicamente desejável, a sua obrigatoriedade sem previsão de instrumentos facilitadores (como modelos-padrão, apoio técnico às comunidades ou cronogramas mínimos) inviabiliza sua aplicação em larga escala, especialmente em contextos de ocupações populares já consolidadas.

Ainda, embora o §2º do art. 81 mencione a necessidade de um processo participativo acompanhado pelo Conselho Municipal do Plano Diretor, não há qualquer regulamentação sobre os meios, etapas, garantias procedimentais ou metodologias participativas concretas, o que coloca em xeque o compromisso com a gestão democrática do território urbano. O silêncio da norma quanto à atuação dos movimentos sociais, associações de moradores e órgãos de assistência técnica e jurídica gratuita fragiliza a dimensão emancipatória das ZEIS como instrumento de transformação social e de reconhecimento da legitimidade da ocupação popular.

Por fim, o art. 82, ao prever que os loteamentos irregulares poderão ter prioridade na aplicação das ZEIS, incorre em uma imprecisão conceitual que pode resultar em conflitos interpretativos e aplicação desigual da política urbana. Não se estabelece quais tipos de loteamentos irregulares (clandestinos, em processo de regularização, consolidados, localizados em áreas de risco etc.) são passíveis de priorização, tampouco se define como se dará essa priorização. A ausência de critérios técnicos e sociais objetivos abre espaço para arbitrariedades e para a captura do instrumento por interesses alheios à função social da política habitacional.

Além disso, os dispositivos não apresentam qualquer menção à integração das

ZEIS com outros instrumentos urbanísticos essenciais, como o direito de preempção, a outorga onerosa, o parcelamento compulsório, o EIV, e tampouco articulam sua aplicação com a política habitacional municipal, o Fundo Municipal de Habitação ou o Plano Local de Habitação de Interesse Social, o que evidencia uma fragmentação institucional e normativa incompatível com os princípios da gestão integrada da política urbana.

Assim, embora as ZEIS tenham potencial de desempenhar papel central na reparação das desigualdades urbanas históricas e na concretização do direito à cidade, o tratamento normativo conferido pelo Plano Diretor de Uberlândia limita-se a uma previsão formal, sem densidade operativa, sem força impositiva e desprovida de planejamento estratégico o que frusta os imperativos constitucionais da função social da propriedade e da moradia como direito fundamental.

Em conclusão, os dispositivos analisados padecem de ineficácia estrutural, pois não delimitam territórios, não estabelecem instrumentos financeiros de apoio, não operacionalizam a participação popular e não se articulam com os demais instrumentos da política urbana e habitacional. Sua reformulação é urgente e inadiável para que as ZEIS deixem de ser uma promessa normativa abstrata e passem a constituir um mecanismo concreto de democratização do acesso à terra urbanizada e de garantia da moradia digna como expressão da cidadania substantiva.

5.3.4 Proposta de modificações no texto do Plano Diretor – Direito a Moradia

A efetivação do direito à moradia no ordenamento jurídico nacional exige um arcabouço normativo robusto, alinhado aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, notadamente no escopo da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana. A moradia, reconhecida como direito fundamental e componente essencial do direito a um padrão de vida adequado, deve ser regulada por normas que garantam a inclusão social, a sustentabilidade econômica e a segurança jurídica da posse. Essas normas devem prevenir a marginalização territorial e o agravamento do déficit habitacional.

Diante da necessidade premente de tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (Objetivo 11 da Agenda 2030), a regulamentação do direito à moradia deve incorporar medidas estruturadas que contemplem a urbanização dos loteamentos irregulares, a erradicação da condição de sem-teto e a ampliação da

oferta de habitação economicamente acessível. Nesse sentido, é imprescindível que a previsão normativa de instrumentos de financiamento habitacional acessíveis e sustentáveis seja feita, conforme delineado no Compromisso 46 da Nova Agenda Urbana.

A promoção normativa do desenvolvimento territorial integrado exige políticas públicas que priorizem a função social da moradia como elemento estruturante da justiça socioespacial. Nesse sentido, é imperativo assegurar o acesso equitativo e universal à habitação digna, adequada, resiliente, economicamente acessível e inserida em contextos urbanos sustentáveis, especialmente em vilas e cidades de pequeno e médio porte, cuja atuação é estratégica na consolidação de sistemas alimentares e de infraestrutura básica. A moradia, enquanto núcleo de pertencimento e base para o exercício pleno da cidadania, deve ser integrada a planos que articulem o urbano e o rural e conecte pequenos produtores a mercados multiescalares que fomentem a agricultura urbana e fortaleçam as redes locais de comércio. Assim, o direito à moradia transcende a dimensão privada e afirma-se como direito coletivo e instrumento fundamental para a efetivação do direito à cidade, conforme o Compromisso 95.

Os usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do potencial construtivo e a fomentação das ZEIS são instrumentos de política urbana que só se asseguram através da incorporação de diretrizes normativas vinculantes da Nova Agenda Urbana citada nos parágrafos a seguir. Para viabilizar normativamente o cumprimento desses instrumentos de política urbana deve-se assegurar a destinação prioritária de terras urbanizadas para habitação de interesse social. Isso deve eliminar barreiras legais e institucionais que dificultem o acesso à moradia para populações vulneráveis (Compromisso 34). Ademais, o ordenamento jurídico deve estabelecer mecanismos coercitivos para evitar a especulação imobiliária e garantir o aproveitamento de imóveis subutilizados. Esses mecanismos devem coibir a proliferação de assentamentos informais e favorecer a integração social e intergeracional, conforme previsto no Compromisso 99.

O planejamento urbano deve contemplar políticas habitacionais que privilegiem a produção de habitação social em locais providos de infraestrutura. Isso deve evitar a localização periférica e desconectada dos centros urbanos (Compromisso 112). Para

tanto, recomenda-se a inclusão de normas que obriguem a destinação de uma porcentagem mínima de novos empreendimentos habitacionais para moradia de interesse social. Essa medida deve estar em conformidade com o uso efetivo dos recursos públicos para garantir a habitação centralizada, economicamente acessível e sustentável (Compromisso 106).

A regulação jurídica deve incluir a diversificação dos regimes de posse e propriedade e incentivar modelos cooperativos e comunitários, como fundos habitacionais sociais e habitação compartilhada. Essas iniciativas são essenciais para prevenir remoções arbitrárias e garantir a segurança da posse (Compromisso 107). Simultaneamente, é crucial estabelecer diretrizes normativas que incentivem a regularização fundiária de assentamentos informais, juntamente com o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento inclusivos e transparentes. Essa abordagem visa reduzir o número de pessoas que vivem em favelas (Compromisso 110). Para assegurar a efetividade dessas propostas, o futuro Plano Diretor de Uberlândia deve incorporar diretrizes claras sobre os processos de regularização fundiária. É fundamental que, em seu texto normativo, haja um passo a passo detalhado que remeta à legislação complementar, garantir que essas diretrizes sejam imediatamente acessíveis e aplicáveis à realidade local. Além disso, para esses assuntos fundamentais é importante que a regulamentação não seja postergada por um período de até quatro anos após a vigência do plano e evite a dependência de uma lei futura para sua implementação.

Por fim, a norma proposta deve integrar a habitação ao planejamento urbano e social, a fim de promover estratégias locais de habitação que abordem a inter-relação entre moradia, educação, saúde e emprego. Essas estratégias devem combater a exclusão e a segregação urbana (Compromisso 108). Para tanto, devem ser previstos incentivos financeiros e técnicos para programas de autoconstrução assistida e urbanização de favelas, com a participação ativa das comunidades afetadas, em consonância com os princípios da gestão democrática da cidade.

De mais a mais, não se pode se abster do entrave que representa a questão dos loteamentos irregulares que abarrotam a cidade e não foram devidamente tratados no Plano Diretor. Convém destacar que a urbanização de assentamentos precários e a inclusão habitacional são componentes indispensáveis para a construção de cidades inclusivas, sustentáveis e resilientes, conforme preconizado

pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) da Agenda 2030 e pelos compromissos globais assumidos durante a Conferência Habitat III.

O ODS 11.1 destaca a importância de assegurar que, até 2030, todos tenham acesso à habitação segura, adequada e a serviços básicos, com especial atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade. Além disso, o ODS 11.2 propõe a promoção de sistemas de transporte acessíveis e seguros, especialmente para mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência. Esses objetivos reforçam que a moradia não se limita à habitação em si, mas também compreende o acesso a uma infraestrutura básica que garanta dignidade e qualidade de vida.

A Nova Agenda Urbana, por sua vez, consolida compromissos específicos relacionados ao direito à moradia. O Compromisso 32 reforça a necessidade de habitações acessíveis e integradas ao tecido urbano, enquanto o Compromisso 33 incentiva a regeneração de áreas urbanas com a participação ativa dos moradores, o que evita deslocamentos forçados. Essa medida visa aproximar o cidadão das funções sociais da cidade e do exercício dos direitos fundamentais da cidade – o coração onde pulsa a cidade. Por fim, o Compromisso 105 destaca a participação das comunidades na formulação de políticas habitacionais e assegura que as soluções sejam inclusivas e sustentáveis.

Diante desse contexto, a regulamentação de loteamentos irregulares em Uberlândia deve ser estruturada de forma abrangente e integrada, para garantir a efetividade do direito à moradia digna. Uma proposta normativa seria instituir um Plano Municipal de Regularização Fundiária, com o prazo de cinco anos para sua elaboração e execução e atende aos seguintes requisitos:

a) Segurança Jurídica de Posse: a regulamentação deve garantir a titulação coletiva ou individual para os moradores de loteamentos irregulares, de forma a assegurar proteção contra despejos forçados, em conformidade com a legislação vigente e por meio de consultas públicas. Esse ponto encontra respaldo no Compromisso 31, que defende a eliminação de discriminações e ameaças ao direito à moradia por meio da promoção de políticas habitacionais que assegurem o direito progressivo à moradia adequada com desocupações sem discriminações desnecessárias e forçadas com foco nas necessidades de grupos vulneráveis.

b) Disponibilidade de Serviços e Infraestrutura: a regularização deve incluir a provisão de infraestrutura básica, como acesso à água potável, energia elétrica,

saneamento, drenagem e serviços essenciais como saúde, educação e transporte público, em consonância com o ODS 11.1, Compromisso 13, a que vincula a concessão de moradia com acesso a água potável e Compromisso 32, que vinculam a moradia adequada à integração com sistemas urbanos e de transporte

c) Custo Acessível: subsídios habitacionais e isenções fiscais devem ser criados para atender famílias de baixa renda, o que impede aumentos abusivos nos custos de regularização, conforme previsto no ODS 11.1 e todos os compromissos a Nova Agenda Urbana supracitados que asseguram a acessibilidade econômica à moradia.

d) Habitabilidade e Segurança Ambiental: a regularização deve observar padrões técnicos que garantam segurança e salubridade, de modo que proteja os moradores de riscos ambientais, como enchentes e deslizamentos e alinha-se ao Compromisso 33, que prevê soluções habitacionais sustentáveis e adequadas e 114 da Nova Agenda Urbana que institui explorar e desenvolver soluções factíveis para redução de riscos de desastres e climáticos em cidades e assentamentos humanos.

Tem-se ainda a Norma Brasileira ABNT NBR 15575, que estabelece diretrizes imprescindíveis para garantir o desempenho adequado das edificações habitacionais, o que assegura condições mínimas de habitabilidade, segurança e conforto aos usuários. No que concerne ao desempenho térmico, impõe-se a necessidade de que a edificação proporcione condições satisfatórias de conforto térmico e adeque-se às zonas bioclimáticas brasileiras, de modo que a ventilação natural permita a renovação do ar e o isolamento térmico mitigue variações bruscas de temperatura para evitar desconfortos excessivos.

No campo do desempenho acústico, a norma exige que as paredes internas possuam isolamento adequado para garantir a privacidade mínima entre os ambientes, enquanto as fachadas externas devem ser projetadas de forma a minimizar os impactos sonoros provenientes do entorno, como o tráfego urbano e ruídos da vizinhança. Ademais, os sistemas hidráulicos devem ser concebidos de maneira a reduzir a propagação de ruídos indesejáveis, o que garante um ambiente mais silencioso e confortável.

A iluminação também se revela um fator determinante para a qualidade da habitação, imperioso pois, que a edificação atenda a requisitos mínimos de desempenho lumínico, o que proporciona iluminação natural adequada nos espaços

de permanência prolongada, como quartos, salas e cozinhas. As janelas devem permitir a entrada de luz em níveis que não comprometam o conforto visual, enquanto a iluminação artificial deve garantir visibilidade suficiente durante o período noturno para permitir a adequada funcionalidade dos ambientes.

Sob a ótica da ergonomia e da acessibilidade, a norma exige que as dimensões dos cômodos possibilitem a circulação segura e confortável, por meio da garantia de que portas e corredores sejam concebidos de modo a viabilizar o uso adequado da edificação por pessoas idosas ou com mobilidade reduzida. Além disso, deve haver espaço suficiente para a abertura de portas, movimentação interna e plena utilização dos ambientes, de forma a promover um desenho arquitetônico inclusivo e funcional.

Outro aspecto elementar refere-se à estanqueidade. É imperativo que a edificação seja projetada para evitar infiltrações e vazamentos, com coberturas e revestimentos eficazes na vedação contra a entrada de água pluvial. Adicionalmente, pisos e paredes em contato com o solo devem dispor de barreiras eficientes para impedir a ascensão de umidade, o que previne danos estruturais e garante a durabilidade da construção.

A segurança estrutural constitui requisito basilar, o que impõe a construção de edificações que suportem as cargas usuais sem riscos de colapso. Para tanto, os imateriais empregados devem assegurar estabilidade estrutural para prevenir rachaduras e deformações que possam comprometer a integridade da construção. Complementarmente, a segurança contra incêndios determina a existência de rotas de saída acessíveis e desobstruídas, bem como a utilização de materiais que não favoreçam a propagação acelerada do fogo. As instalações elétricas e de gás devem seguir padrões normativos específicos para mitigar potenciais riscos de incêndio ou explosão.

A segurança no uso e na manutenção também se configura como elemento essencial, já que se exige que os materiais e os componentes empregados na construção sejam seguros para o uso contínuo. Isso permite a realização de manutenções periódicas sem a necessidade de grandes intervenções, o que facilita a preservação da edificação ao longo do tempo.

Por fim, no tocante aos sistemas hidrossanitários, a norma determina que a edificação disponha de abastecimento de água suficiente para o consumo e a higiene pessoal, bem como um sistema de esgoto eficiente que viabilize o adequado

escoamento e descarte de efluentes, o que evita riscos sanitários e garante a salubridade do ambiente habitacional.

Dessa maneira, a NBR 15575 delinea um conjunto de diretrizes fundamentais para assegurar que as edificações habitacionais atendam a critérios mínimos de qualidade, conforto e segurança, o que promove um ambiente adequado para os ocupantes e garante o desempenho esperado ao longo da vida útil da construção.

e) Inclusão Social e Acessibilidade: devem ser priorizados grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência e mulheres chefes de família, a fim de garantir que esses grupos tenham acesso físico e econômico às áreas regularizadas, conforme os princípios do Compromisso 105 e da Agenda 2030.

f) Localização Adequada: a regularização deve priorizar áreas com acesso a emprego, transporte público e serviços essenciais, mediante proibição da regularização de loteamentos em áreas de risco ou poluídas. Essa diretriz encontra respaldo no Compromisso 32, que reforça a integração das habitações ao tecido urbano.

g) Monitoramento e Participação Popular: deve ser instituída uma Comissão Permanente de Regularização Fundiária, composta por representantes do poder público, sociedade civil e moradores, para garantir transparência, equidade e monitoramento das ações, conforme o Compromisso 105, que incentiva a participação ativa das comunidades.

Ao regulamentar os loteamentos irregulares, o Plano Diretor deve incorporar essas disposições em um artigo que preveja ainda a regulamentação por legislação específica. Essa regulamentação deverá estabelecer critérios técnicos, operacionais e financeiros, o que assegura a plena efetividade do plano.

Essa proposta está plenamente alinhada às metas da Agenda 2030 e aos compromissos da Nova Agenda Urbana, de forma a promover o direito à moradia como elemento essencial do desenvolvimento urbano sustentável. Ao garantir que os loteamentos irregulares sejam integrados ao tecido urbano com segurança jurídica, infraestrutura e inclusão social, Uberlândia avançará na promoção de uma cidade mais justa, equitativa e sustentável, de modo que assegure a dignidade e a qualidade de vida a todos os seus cidadãos.

Assim, a formulação normativa proposta, fundamentada nos compromissos da Nova Agenda Urbana e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, representa

um arcabouço jurídico essencial para a efetiva concretização do direito à moradia e fomento de cidades inclusivas, equitativas e sustentáveis. Embora essas propostas não esgotem o parâmetro de robustez que uma norma voltada para o direito à moradia deve possuir, elas se configuram como contribuições valiosas para a adequação do novo Plano Diretor de Uberlândia.

6 CONCLUSÃO

A história urbana brasileira, desde sua origem colonial, revela a cidade como construção simbólica instrumentalizada para a manutenção do poder patrimonialista, cuja estrutura excluiu a efetiva democratização do espaço urbano. A configuração territorial foi moldada para privilegiar elites, em evidente dissonância entre a idealização do espaço como bem comum e sua realidade marcada pela seletividade e desigualdade. O Plano Diretor, nesse contexto, representa mais que um instrumento técnico de ordenação territorial: assume a função normativa de enfrentamento das assimetrias estruturais que permeiam a urbanização nacional.

Ao analisar o artigo 2º do Estatuto da Cidade sob enfoque crítico, observa-se que o Plano Diretor de Uberlândia, de 2006, incorporou de maneira inicial os princípios do direito à cidade sustentável. No entanto, sua concretização normativa mostrou-se débil, ancorada em uma confiança excessiva na futura complementação legislativa, que não se efetivou. A ausência de regulamentação, prazos vinculantes e sanções converteu diretrizes urbanísticas em meros enunciados programáticos, esvaziados de concretude jurídica.

Diante disso, impõe-se a elaboração de um novo Plano Diretor com densidade normativa, clareza conceitual e caráter vinculante, apto a operar como norma-matriz da política urbana municipal. Esse novo marco deve garantir a integração dos instrumentos urbanísticos, os mecanismos de financiamento, os prazos e as penalidades, tornando-se ferramenta efetiva de emancipação jurídica, transparência institucional e justiça territorial.

A fragmentação normativa vigente, ao exigir o manejo de legislações dispersas para compreensão de direitos e deveres urbanísticos, configura obstáculo grave à efetividade dos direitos fundamentais, mantendo a tecnocracia excludente historicamente consolidada. A superação dessa lógica exige reforma pautada pela clareza, acessibilidade e unificação legal, indispensáveis à concretização do direito à cidade como expressão da soberania popular e da dignidade coletiva.

Mesmo que essa reformulação resulte em maior densidade textual e sofisticação jurídica, tal complexidade é imperativa para corrigir as lacunas estruturais que impedem a eficácia do direito à terra urbana e à moradia. O Plano Diretor deve transcender sua função declaratória e assumir papel pedagógico e vinculante, capaz

de orientar de forma acessível todos os atores da política urbana, garantindo transparência, controle social e aplicabilidade normativa.

A análise das disposições do Plano Diretor de 2006 evidencia uma dualidade crítica: embora reconheça a centralidade da terra urbana, falha em institucionalizar esse reconhecimento por meio de dispositivos operacionais eficazes. A ausência de regulamentações, metas e sanções converte o plano em um repositório de intenções, em desacordo com os imperativos do Estatuto da Cidade, da Constituição Federal de 1988 e dos compromissos assumidos na Nova Agenda Urbana e na Agenda 2030.

Por fim, a trajetória jurídica do direito à terra urbana no Brasil, da qual o Plano Diretor de Uberlândia é reflexo, denuncia entraves estruturais que perpetuam desigualdades: concentração fundiária, especulação imobiliária e inércia estatal. A mera titularidade da terra não legitima a propriedade sem o cumprimento de sua função social. Torna-se inadiável a formulação de políticas públicas integradas que articulem, de forma normativa e prática, os direitos à terra e à moradia, assegurando justiça espacial, pertencimento territorial e efetivação do direito à cidade.

A consolidação de um paradigma jurídico-urbanístico pautado na equidade, sustentabilidade e justiça redistributiva exige a superação do modelo mercantil e patrimonialista que historicamente orientou a gestão do solo urbano no Brasil. A efetivação do direito à terra urbana demanda, mais que proclamações normativas, a institucionalização de instrumentos robustos como o adensamento qualificado, a regularização fundiária com segurança jurídica, o monitoramento ambiental, o controle da valorização fundiária e a participação comunitária vinculante — os quais devem integrar de forma coerente o Plano Diretor de Uberlândia.

A centralidade da dignidade humana e da soberania popular deve reordenar a lógica territorial, convertendo o planejamento urbano em processo contínuo, coletivo e transformador, voltado à reparação das desigualdades socioespaciais acumuladas. A ênfase normativa conferida à regularização fundiária e aos programas de assistência habitacional, embora relevante, revela-se insuficiente se desvinculada de políticas intersetoriais voltadas à inclusão socioespacial e ao enfrentamento da vulnerabilidade socioambiental.

Para tanto, impõe-se a operacionalização efetiva dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como o IPTU progressivo no tempo, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, a desapropriação com pagamento em títulos da

dívida pública, bem como a aplicação articulada do usucapião especial urbano e da concessão de uso especial para fins de moradia. A eficácia desses mecanismos está condicionada à existência de prazos objetivos, procedimentos administrativos transparentes, previsão de destinação social obrigatória e mecanismos de controle social. Sem tais elementos, tais instrumentos correm o risco de se esvaziarem, reafirmando o paradigma liberal que legitima a apropriação privada do território urbanizado.

Além disso, institutos como o direito de superfície e o direito de preempção, criados para racionalizar o uso do solo e assegurar o interesse público nas transações fundiárias, perdem seu potencial se não forem acompanhados de transparência, fiscalização e finalidade redistributiva. De igual forma, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e a gestão democrática carecem de efetividade se desprovidos de instâncias deliberativas vinculantes, conselhos territoriais com poder decisório e obrigações legais de resposta às demandas populares.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por sua vez, têm sido reguladas de maneira a transferir ao setor privado atribuições essenciais do Estado, convertendo direitos urbanísticos em meras possibilidades sujeitas à lógica do mercado. A ausência de compulsoriedade na produção habitacional e de destinação redistributiva do solo representa grave deturpação de sua função jurídica.

A própria desapropriação-sanção, ao ser tratada como faculdade e não como dever vinculado ao descumprimento da função social da propriedade, perde sua força coercitiva. A inexistência de vinculação normativa entre o IPTU progressivo e a desapropriação compromete a coerência da política fundiária e permite a perpetuação da especulação imobiliária. A falta de critérios técnicos para a destinação dos bens expropriados agrava o quadro de captura privada do valor fundiário gerado por investimentos públicos.

Em síntese, somente por meio da reconfiguração normativa e institucional desses instrumentos — em consonância com os compromissos constitucionais e internacionais, como o Estatuto da Cidade e a Nova Agenda Urbana — será possível assegurar a efetividade do direito à terra urbana, promovendo cidades verdadeiramente sustentáveis, inclusivas e justas.

A análise crítica do Plano Diretor de Uberlândia evidencia uma fragilidade normativa estruturante que, embora incorpore formalmente diversos instrumentos da

política urbana previstos no Estatuto da Cidade, falha em conferir-lhes densidade jurídica, coerência sistêmica e eficácia vinculante. A previsão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), por exemplo, mostra-se tecnicamente restritiva e institucionalmente esvaziada, ao desarticulá-lo de sua função estratégica de controle da valorização fundiária, limitando-o à mitigação pontual de externalidades. A ausência de contrapartidas obrigatórias, de mecanismos de controle social vinculante e de integração às diretrizes de uso e ocupação do solo compromete sua vocação redistributiva e sua efetividade como indutor da função social da propriedade.

Do mesmo modo, a gestão democrática, embora proclamada no texto legal, permanece rebaixada a um enunciado programático, destituído de instrumentos operacionais concretos. A inexistência de conselhos distritais deliberativos, de orçamento participativo fundiário e de estruturas permanentes de cogestão territorial inviabiliza a participação cidadã qualificada e esvazia o princípio da soberania popular sobre o território. O resultado é um urbanismo de fachada, que simula a inclusão sem garantí-la juridicamente.

A desarticulação normativa entre os instrumentos de política fundiária — ZEIS, direito de preempção, parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção — revela a incapacidade do Plano Diretor em construir uma política urbana integrada. A ausência de interoperabilidade entre tais mecanismos reitera a lógica de fragmentação e tecnocracia excludente, favorecendo a reprodução da desigualdade fundiária e da mercantilização do solo urbano.

Verifica-se, ainda, que a previsão das ZEIS padece de esvaziamento funcional ao conferir aos proprietários discricionariedade para requerer ajustes urbanísticos sem obrigações vinculadas à produção de habitação de interesse social. De igual modo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, ao ser tratada como faculdade e não como medida coercitiva vinculada à função social da propriedade, torna-se inócuas, especialmente na ausência de vínculo normativo obrigatório com o IPTU progressivo no tempo.

Instrumentos de regularização fundiária como a usucapião especial urbana e a concessão de uso especial para moradia carecem de integração normativa a cadastros territoriais e de celeridade procedural, comprometendo sua atuação como vetores de justiça territorial. O mesmo se aplica ao direito de superfície e ao

direito de preempção, que, embora concebidos para resguardar o interesse público, são esvaziados pela ausência de mecanismos de transparência, controle social e destinação obrigatória.

A análise revela que a concretização do direito à terra urbana está inextricavelmente vinculada à efetivação do direito à moradia, ambos concebidos como dimensões constitutivas da cidadania urbana plena. A ausência de políticas públicas territorialmente integradas e de planejamento fundiário inclusivo aprofunda as assimetrias espaciais, inviabilizando o acesso à infraestrutura urbana, equipamentos públicos e mobilidade qualificada. A fragmentação das políticas habitacionais e a expansão de empreendimentos periféricos desconectados da malha urbana consolidada reiteram um modelo regressivo de urbanização, incompatível com os compromissos da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana.

Portanto, impõe-se ao Município de Uberlândia a reformulação normativa de seu Plano Diretor, conferindo força vinculante à destinação prioritária do solo urbano para fins de interesse social, resinificando juridicamente o direito à moradia como prerrogativa fundamental e elemento estruturante da política urbana. Essa reestruturação deve conferir operatividade aos instrumentos de política urbana, de modo a garantir a redistribuição efetiva do território, a reversão da lógica mercantil da cidade e a promoção da justiça socioespacial como horizonte constitucional inafastável.

A tessitura normativa do Plano Diretor de Uberlândia, quando analisada sob a ótica do princípio da publicização, revela-se dotada de potenciais transformadores para a concretização do direito à moradia, desde que seus dispositivos sejam efetivamente difundidos, compreendidos e apropriados pela coletividade. A publicização, entendida como vetor jurídico e político, não se resume à simples divulgação informacional, mas se constitui como instrumento de democratização do acesso ao solo urbanizado, superando o tecnicismo excludente e promovendo o protagonismo dos sujeitos de direito na construção da cidade.

Sob tal premissa, diversos dispositivos do Plano Diretor — como o artigo 5º, que reconhece a moradia como princípio estruturante da política urbana, e os incisos I, II e VII do artigo 6º, que tratam da habitabilidade, da infraestrutura urbana e da prioridade às famílias de baixa renda — devem ser internalizados como normas cogentes, dotadas de eficácia plena e vinculatividade às políticas públicas, atos

administrativos e decisões judiciais. A publicização desses artigos, por meio de linguagem acessível e canais permanentes de educação urbanística, constitui requisito inarredável de sua justiciabilidade.

Do mesmo modo, os artigos 9º e 40, ao consagrarem a articulação intermunicipal e regional, e o artigo 25, inciso V, que reconhece a interdependência entre moradia e mobilidade urbana, representam avanços normativos que devem ser incorporados à governança territorial por meio de consórcios, planos metropolitanos e pactos federativos pela justiça socioespacial.

As diretrizes dos artigos 41 e 42, ao proporem parâmetros de atendimento prioritário à população vulnerável, mecanismos de financiamento e assistência técnica habitacional, assumem centralidade na estruturação de políticas habitacionais inclusivas. De igual modo, os artigos 58 e 59, que tratam da usucapião especial urbano e da concessão de uso especial para moradia, conferem possibilidades concretas de destinação de imóveis públicos à população vulnerabilizadas, exigindo assessoramento jurídico popular e simplificação administrativa para se tornarem efetivos.

Já os artigos 68, 77 e 78, referentes à outorga onerosa do direito de construir e à transferência do potencial construtivo, encerram capacidade redistributiva elevada ao capturar valorização fundiária em favor de políticas públicas, sobretudo habitacionais. Entretanto, sua funcionalidade transformadora exige vinculação obrigatória dos recursos arrecadados à habitação social, afastando interpretações tecnocráticas ou meramente arrecadatórias e reafirmando sua função de equalização territorial.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), disciplinadas nos artigos 79 a 82, apresentam-se como ápice conceitual da convergência entre planejamento democrático, justiça fundiária e direito à moradia. Todavia, sua normatização, ainda ancorada em formulações genéricas, carece de delimitação territorial concreta, planos de urbanização específicos, integração com a política de regularização fundiária e previsão de recursos vinculados. A ausência de critérios objetivos, cronogramas e obrigações para o poder público e para os proprietários privados compromete sua eficácia jurídica e funcional.

Por conseguinte, a análise revela que, embora o Plano Diretor incorpore formalmente os principais instrumentos da política urbana — tais como ZEIS,

usucação especial urbano, concessão de uso especial para moradia, outorga onerosa, transferência do potencial construtivo, EIV, direito de preempção, parcelamento, edificação e utilização compulsórios, e desapropriação-sanção —, sua aplicação resta enfraquecida por omissões estruturais, carência de metas e critérios técnicos, ausência de dispositivos de coação e baixa densidade vinculante.

A insuficiência de uma política contínua de publicização e educação urbanística fragiliza o pacto jurídico-social que o Plano Diretor deveria representar. Ao não converter a norma urbanística em conteúdo acessível, compreensível e reivindicável pelos cidadãos, o Município compromete a soberania popular sobre o espaço urbano e perpetua, sob roupagens jurídicas modernas, as dinâmicas históricas de exclusão fundiária. A superação desse quadro exige a reformulação integral do Plano Diretor, com foco na destinação prioritária do solo para fins de interesse social, na inclusão fundiária ativa e na universalização do acesso à moradia digna, como expressões concretas do projeto constitucional de cidade justa, democrática e plural.

O Plano Diretor de Uberlândia, ao ser confrontado com os compromissos constitucionais e internacionais consagrados na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade, 2001 e na Nova Agenda Urbana, revela uma estrutura normativa enfraquecida, capturada por rationalidades mercadológicas e pela lógica da especulação imobiliária. O documento, embora formalmente jurídico, carece de densidade vinculante, coerência sistêmica e eficácia material na indução da função social da propriedade urbana, tornando-se cúmplice, por omissão, de um modelo urbano excludente e antidemocrático.

A ausência de aplicação efetiva de instrumentos como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção com destinação social obrigatória expõe a debilidade de um planejamento urbano que se submete à lógica privatista do solo como mercadoria, e não como bem coletivo. A inércia do poder público diante da retenção especulativa dos vazios urbanos revela um grave déficit de normatividade e afronta os Compromissos 51, 69, 104, 128 e 137 da Nova Agenda Urbana, além de contrariar os princípios da função social da propriedade, da supremacia do interesse público e da solidariedade.

É imperativo, pois, que o novo Plano Diretor estabeleça dispositivos vinculantes e sanções progressivas aos proprietários de imóveis ociosos, mediante

delimitação objetiva dos vazios urbanos, prazos vinculantes e vinculação orçamentária à produção de habitação de interesse social, preservação ambiental e infraestrutura pública. A redefinição normativa desses espaços urbanos deve incorporar dados territoriais confiáveis, mecanismos de cogestão popular e transparência ativa, promovendo a democratização do ordenamento territorial.

Do mesmo modo, a apropriação distorcida dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade pelo setor privado — como o parcelamento compulsório, o IPTU progressivo e a própria outorga onerosa do direito de construir — ilustra o desvio funcional que esvazia seu caráter redistributivo e compromete sua finalidade de justiça fundiária. A regulamentação deficiente da transferência do potencial construtivo e a ausência de vinculação obrigatória de seus recursos à produção habitacional reiteram esse cenário de instrumentalização neoliberal.

A análise crítica evidencia ainda a omissão quanto ao reconhecimento da regularização fundiária como eixo estruturante de uma política urbana emancipadora. O Plano Diretor, ao não incorporar instrumentos de titulação coletiva, consultas públicas deliberativas, proteção contra remoções arbitrárias e dispositivos antidespejo, frustra o imperativo normativo do Compromisso 31 da Nova Agenda Urbana, que vincula o direito à moradia à garantia da segurança da posse e à preservação dos vínculos socioterritoriais.

Não se trata, portanto, apenas de preencher lacunas legislativas, mas de reconfigurar o plano urbanístico como instrumento normativo cogente, tecnicamente qualificado e socialmente apropriado, que rompa com o formalismo inócuo e com a tecnocracia excludente. Para tanto, é necessário instituir metas mensuráveis de inclusão fundiária, orçamentos vinculados, conselhos de cogestão territorial com poder deliberativo, além da vinculação direta dos instrumentos urbanísticos à execução de políticas redistributivas.

A efetivação dos direitos à terra urbana e à moradia — compreendidos como fundamentos constitutivos do direito à cidade — exige, assim, que o Plano Diretor de Uberlândia abandone seu caráter programático e declamatório, para se tornar um pacto jurídico-político de justiça espacial, de redistribuição de recursos e de universalização do acesso ao espaço urbano. Apenas com essa inflexão normativa será possível substituir a lógica do privilégio pela lógica do direito e erguer uma cidade inclusiva, plural e solidária, como exige o projeto constitucional brasileiro.

O Plano Diretor de Uberlândia, embora formalmente alinhado aos princípios do Estatuto da Cidade, da Constituição Federal de 1988 e das diretrizes estabelecidas na Nova Agenda Urbana e na Agenda 2030, revela-se, em sua estrutura normativa, marcado por profundas fragilidades. Tais debilidades decorrem da ausência de densidade jurídica vinculante, da carência de dispositivos operacionais claros e da dissociação entre a promessa normativa e a realidade territorial vivida. Em sua configuração atual, o plano perpetua omissões estruturais e abstrações técnicas que inviabilizam a efetivação dos direitos à terra urbana e à moradia digna.

A omissão quanto à incorporação de compromissos internacionais densificados, como o Compromisso 32, que impõe a integração entre moradia, mobilidade, infraestrutura e serviços públicos essenciais, evidencia a falta de articulação entre política habitacional e planejamento territorial. A ausência de previsão expressa sobre a vedação da regularização fundiária em áreas ambientalmente inadequadas e a não exigência de localização estratégica para habitação social comprometem a coerência da política habitacional e reiteram a lógica da segregação socioespacial. Soma-se a isso a omissão do plano frente ao Compromisso 105, que demanda a institucionalização de mecanismos permanentes de cogestão vinculante, como comissões de regularização fundiária com participação paritária entre poder público, sociedade civil e moradores diretamente afetados. A ausência de tais instâncias revela a manutenção de um modelo tutelar e tecnocrático de gestão urbana, incompatível com o paradigma participativo consagrado no urbanismo constitucional contemporâneo.

Além disso, o Compromisso 34, ao exigir medidas normativas e financeiras para garantir a acessibilidade econômica à moradia e prevenir a gentrificação, reforça a necessidade de previsão expressa de subsídios habitacionais, isenções fiscais e reservas obrigatórias de solo urbano no texto do plano. Contudo, tais mecanismos ou não estão previstos ou surgem de forma genérica e não vinculante. O mesmo se verifica em relação ao Compromisso 99, que estabelece a aplicação progressiva do IPTU progressivo no tempo, da edificação compulsória e da desapropriação com destinação social obrigatória como sanções para coibir a retenção especulativa do solo urbano. A ausência de tais sanções transforma o plano em um documento permissivo à lógica da acumulação fundiária e da cidade ociosa.

O Compromisso 112, que determina a priorização da habitação social em

áreas com infraestrutura consolidada e centralidade funcional, não encontra respaldo no plano, que tampouco contempla a vinculação da outorga onerosa à produção habitacional de interesse social ou a definição de percentuais obrigatórios para unidades sociais em novos empreendimentos. Ainda, compromissos como o 106 e o 107, que exigem vinculação orçamentária e a diversificação dos regimes de posse e propriedade por meio de modelos cooperativos, tampouco se materializam no arcabouço do plano, o que denota resistência institucional em incorporar práticas fundiárias solidárias e financeiramente sustentáveis.

No tocante à regularização fundiária, o Plano Diretor não contempla a exigência do Compromisso 110, que impõe a criação de sistemas de monitoramento com metas, diagnósticos territoriais atualizados e indicadores mensuráveis. Essa omissão compromete a continuidade e a transparência da política urbana. Igualmente, o Compromisso 108, que exige a transversalidade entre política habitacional e os demais eixos sociais, e o Compromisso 13, que determina a adoção de parâmetros técnicos mínimos de habitabilidade conforme a NBR 15.575/2021, permanecem sem previsão normativa, revelando uma estrutura normativa incompleta e desatenta às exigências de qualidade habitacional e articulação intersetorial.

Do ponto de vista ambiental, a ausência de dispositivos que proíbam a regularização de áreas ambientalmente frágeis e que estipulem critérios de risco, em afronta ao Compromisso 114, expõe a incoerência entre o plano e a sustentabilidade urbana. Também estão ausentes os fundamentos do Compromisso 33, que consagra a participação direta dos moradores na reurbanização dos assentamentos precários e exige a institucionalização de mecanismos bem estruturados de coautoria popular no planejamento das favelas e loteamentos irregulares.

Diante desse cenário, é evidente que o Plano Diretor, ainda que apresente dispositivos que reconhecem formalmente os direitos à terra urbana e à moradia, falha em conferir-lhes operatividade e efetividade. Instrumentos consagrados pelo Estatuto da Cidade, como o IPTU progressivo, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, a desapropriação-sanção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do potencial construtivo, as ZEIS, os fundos habitacionais e os modelos alternativos de propriedade, figuram de modo fragmentado, sem articulação entre si, sem sanções proporcionais e sem vinculação orçamentária. Sua aplicação, além de eventual e pontual, carece de diretrizes técnicas rigorosas, o que compromete sua

eficácia redistributiva.

Esse conjunto de omissões e inconsistências transforma o Plano Diretor em vetor de fragilidade sistêmica, operando mais como enunciado retórico do que como norma efetiva de reordenação territorial. A manutenção de vazios urbanos especulativos, a precarização dos assentamentos populares e a falta de mecanismos de responsabilização aos grandes proprietários são expressão concreta da persistência de um modelo patrimonialista de ordenamento urbano, herdeiro de estruturas fundiárias coloniais e excludentes.

A democratização do planejamento urbano, para ser efetiva, deve transcender a retórica da participação popular e garantir a presença dos cidadãos em todas as etapas decisórias. Tal inclusão requer o oferecimento de transporte público para participação nas audiências, campanhas de educação urbanística, ampla publicidade e horários acessíveis para as reuniões, conforme previsto nos compromissos internacionais. A ausência dessas medidas perpetua a governança desigual da cidade e impede que a cidade seja pensada por seus próprios habitantes. Ademais, a apropriação do conhecimento sobre o direito urbanístico tanto por populações vulneráveis quanto por grupos economicamente privilegiados é condição para a construção de um espaço urbano equitativo, seguro e democrático.

Por conseguinte, a revisão integral do Plano Diretor de Uberlândia revela-se não apenas uma necessidade técnica, mas uma exigência ética e constitucional. O novo texto deve incorporar com densidade normativa os compromissos internacionais firmados pelo Brasil, adotar critérios técnicos claros, garantir a participação popular efetiva e assegurar a função social da cidade e da propriedade como princípios estruturantes da política urbana. Somente assim será possível edificar um novo pacto fundiário voltado à inclusão, à equidade e à universalização do direito à cidade, em que o solo e a moradia deixem de ser privilégio para se tornarem direitos universais e justiciáveis.

Por fim enfatiza-se as finalidades do presente estudo que é ressaltar as potencialidades contidas no texto do plano, que precisam ser amplamente publicizados ao cidadão por meio de uma alfabetização urbanística irrestrita. Essa abordagem é essencial para garantir que a população não apenas compreenda, mas também se aproprie dos direitos urbanos que lhe são garantidos e promova assim uma participação efetiva na gestão do espaço. A análise crítica realizada ao longo da

dissertação evidencia, entretanto, fragilidades disseminadas que comprometem a eficácia do plano, o que torna imprescindível uma reconfiguração normativa que atenda às demandas contemporâneas de inclusão social e incorpore os princípios de justiça territorial e sustentabilidade, em consonância com os compromissos da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana.

Ademais, a pesquisa propõe que a efetivação do direito à moradia e à terra urbana seja reconhecida como um processo coletivo, no qual a voz da população se torna central na construção de um espaço que valoriza a diversidade social. Assim, a transformação do Plano Diretor em um pacto social que reflita as aspirações da comunidade é uma meta fundamental que promova a transparência institucional e o controle social como pilares da governança urbana. É, portanto, essencial que a inovação normativa seja acompanhada de mecanismos de monitoramento e avaliação que garantam a efetividade das diretrizes, assegurando que os direitos à cidade sejam não apenas proclamados, mas efetivamente concretizados. A criação de um instrumento robusto e inclusivo, capaz de enfrentar as desigualdades estruturais da urbanização brasileira, deve ser perseguida com rigor e comprometimento que vise a construção de cidades verdadeiramente sustentáveis, justas e resilientes, em resposta aos desafios globais desse século.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. **Das ruas de Paris a Quito: O direito à cidade na nova agenda urbana** - Habitat iii, Revista de Direito da Cidade, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.29236>

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós-Estatuto da Cidade**. Disponível em <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/395/219>. Acesso em 08 de julho de 2024.

ALVES, Domitila Duarte **Serviços públicos**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIV, Nº. 000064, 27/11/2014.
Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/servicos-publicos>
Acessado em: 24/08/2024.

ANDRADE, Antônio Fernando Carvalho de. **Cidades sustentáveis e os objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU: a experiência de São Cristóvão/SE**. Tese (doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, 2022. Disponível em :
https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/15951/2/antonio_fernando_carvalho_andrade.pdf
Acesso em 01 de fevereiro de 2023

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Direito à Cidade, Plano Diretor e Função Social da Propriedade: Perspectivas desde a análise do Plano Diretor estratégico do Município de São Paulo 2014**. Dissertação (Mestrado Direito), Universidade Estadual Paulista, Franca, SP, 2017. Disponível em:
<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/c8adae72-5751-46f8-a0f3-35b9467955e2/content> Acesso em: 04 de março de 2023

ANGELIS NETO, Generoso De; ZMITROWICZ, Witold. **Infra-Estrutura Urbana**. São Paulo : EPUSP, 1997.

ARRUDA, Ângelo Marcos. **Entendendo os vazios urbanos de Campo Grande – MS**. Revista Digital Vitruvius. 199.03, ano 17, fev.2016. Disponível <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.199/6347>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2025.

ASHER, François. **Os novos princípios do Urbanismo/Françóis Ascher**: tradução e apresentação Nadia Someck – São Paulo: Romano Guerra, 2010.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Direito urbanístico no Brasil**. Revista Do Serviço Público, 40(1), 39-44. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v40i1.2289>.

BARIANI, Marcio Roberto. **Os Limites da Competência Constitucional dos Estados membros em Matéria Urbanística**. 2014. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Assessoria Parlamentar e Capacitação Política, Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em:

https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21168_arquivo.pdf Acesso em 03 de abril de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de maio de 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Brasília, DF. 9 jan. 1997. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 18 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2022.

BRASIL. Lei 11.445 de 5 de Janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm Acesso em: 02 de abril de 2023.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília, DF. 2012. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Lei 13.460 de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em 17 de abril de 2023.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 jul. 2020. Seção 1, p. 2. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21 – Capítulo 21: Gestão

ambientalmente saudável dos resíduos sólidos. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/agenda21>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Resolução nº 357, de 17 de março de 2005. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10406.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Resolução nº 430, de 13 de maio de 2011. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Complementa e altera a Resolução nº 357/2005, que trata das condições e padrões de lançamento de efluentes em corpos d'água. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia Adequada- Brasília: Coordenação geral de educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e defesa dos direitos humanos, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2022.

BESSA, K. C. Reestruturação da rede urbana brasileira e cidades médias: o exemplo de Uberlândia (MG). Caminhos de Geografia. 24 (16), p. 268-288, out/2005.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. Biblioteca Básica de Serviço Social. 5. ed. V. 2. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

BICALHO, Beatriz. Segregação urbana em Uberlândia (MG): Emergência das ocupações dos sem-teto. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/36010> Acesso em 05 de abril de 2024.4

BICCA, Paulo. Arquiteturas do vazio. Revista digital Vitruvius. Arquitextos 201.02, ano 17, fev.2017. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/17.201/6432>. Acesso em: 24 fev.2025.

BODART, Rodrigo. SILVA, Rafael Sampaio. Origem da Palavra Trabalho. Blog Café com Sociologia. [S. l], 20 jun. 2010. Disponível em: <https://cafecom sociologia.com/origem-da-palavra-traba-lho/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

BONDUKI, Nabil G. Origens da Habitação Social no Brasil – Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil G. Habitação Social no Brasil Lisboa; São Paulo: Editorial Blau;

Instituto Lina Bo e P. M. Bardi, 2008.

BORDE, A.P.L. Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas, 2006, 242 f.
Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

BRANDÃO, C. A. Triângulo: Capital Comercial, Geopolítica e Agroindústria.
1989. 189 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – UFMG/Belo Horizonte, 1989.

BRUXEL, Daniela Cristina et al. Período Colonial. [s.d.]. Disponível em <https://arquitracobrasil.wordpress.com/periodo-colonial-1530-a-1830/> Acesso em 24 de agosto de 2023.

CAMPOS LIBÓRIO, Daniela, SAULE JÚNIOR, Nelson. Princípios e Instrumentos da Política Urbana. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-2/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em 03 de abril de 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

CARVALHO, R. J. Monumentos e Memórias do "Desenvolvimentismo" Brasileiro dos anos 1950 e 1960. Ágora. Cerro Grande: URI, v. 05, p. 53-64, 2009.

CEZNE, Andrea Narriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 167, p. 315-337, jul./set. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/872>
Acesso em 07 de agosto de 2024.

CHEMIN, Beatris Francisca. Políticas Públicas de Lazer: O papel dos Municípios na sua Implementação. Curitiba: Juruá, 2008.

_____. Constituição e Lazer: uma perspectiva do tempo livre na vida do (trabalhador) brasileiro. Curitiba: Juruá, 2010.

CIRERA, Marta. A disputa da terra e os desafios do direito à moradia: um estudo sobre as cidades de Diadema e São Bernardo do Campo/SP.
Tese(Doutorado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

CLEPS JÚNIOR, J. Dinâmica e estratégias do setor agroindustrial no cerrado: o caso do Triângulo Mineiro. 1998. 291 f. Tese (Doutorado em Organização do Espaço) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP /Rio Claro, 1998.

CLEPS, G. D. G. O comércio atacadista de Uberlândia (MG): mudanças tecnológicas e estratégias territoriais. Rio Claro: UNESP, 1997. 181f. Dissertação (mestrado em Geografia) – IGCE, UNESP, 1997

CLEZAR JUNIOR, Breno. **O Perfil da Infra-estrutura Urbana das cidades do Litoral Norte do Rio Grande do Sul.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em:
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8162/000569330.pdf;sequence=1>
Acesso em 22 de agosto de 2024.

COCOZZA, G. P.; GUERRA, M. E. A.; RIBEIRO, P. P. A. O estudo da forma urbana em Uberlândia-MG: reflexos da legislação urbana na produção e configuração de sistema de espaços livres intraurbanos. In: ALBIERI, L.; COCOZZA, G. P. (Org.). Sistemas de Espaços Livres em cidades médias brasileiras. Uberlândia: Editora Sibipiruna, 2022. p. 93-116. <https://doi.org/10.5752/P.2316-1752.2020v27n41p59>

Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD). Adotada em 21 de dezembro de 1965. Ratificada pelo Brasil em 1969. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial-discrimination>. Acesso em: 18 ago. 2024.

COSTA, Beatriz Guimarães. **O Direito Constitucional ao Transporte Público.** Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/21550> Acesso em 01 de março de 2024.

COSTA, Alisa Pavan. **O Direito fundamental à Cidades sustentáveis: Existência e conteúdo no Direito Brasileiro.** Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019. Disponível em:
https://www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/BRCRIS_3d2d6a78eaef007bd26a886ba0061c89/Details Acesso em 01 de janeiro de 2024

COSTA, Maria Amélia da. **Direito à Moradia na Constituição da República- Considerações a respeito de sua positivação e fundamentação,** 2007. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=58d2d622ed4026ca>. Acesso em 05 de abril de 2022.

CORRALO, Giovani da Silva; CARDOSO, Bruna Lacerda. **A Lei Orgânica e a Administração Municipal.** In: Roberto Correia da Silva Gomes Caldas; Joana Sele; Liane Francisca Hüning Birnfel. (Org.). Direito e Administração Pública I. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 83-101.

COUTINHO, Carlos Nelson (Org.); LIMA, Júlio César França Coutinho; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Editora Fio Cruz, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. [coords.] **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001).** 4ed. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP / Malheiros Editores, 2014.

DANTAS, Denner Moraes. **Direito à cidade e mobilidade urbana: uma avaliação**

de implementação da política nacional de mobilidade urbana (Lei nº 12.587/12) no município de Mossoró-RN. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal, Rio Grande do Norte, 2022.

DANUZA, Labanca Rocha. O Direito à Cidade e a Organização Social em torno do Plano Diretor de Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2015. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/136307/335837.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 26 de outubro de 2022.

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 7ª ed., São Paulo: LTr, 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Visão geral dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil. In: Estudos e Pesquisas. N° 82 – setembro de 2016. Disponível em:
<http://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2016/estPesq82Saneamento.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2024.

. Privatização do setor de saneamento no Brasil. Nota técnica número 183 – junho 2017. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec183saneamento.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2024.

DITTMAR, Adriana C. C. Paisagem e morfologia de vazios urbanos: Análise da Transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba– PR. 2006, 251 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica. Curitiba, 2006.

DUARTE, Marise Costa de Souza. Meio Ambiente e Moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade. Curitiba: Juruá, 2012.

DUMAZEDIER, Joffre. Lazer e cultura popular. São Paulo: Perspectiva, 2004.

FARIAS, Vasty Braga de. Avaliação dos indicadores de objetivos de desenvolvimento sustentável 11 – cidades e comunidades sustentáveis da Nova Agenda Urbana (Habitat III) na região metropolitana no Recife - Pernambuco. Dissertação (mestrado). Mestrado Profissional em Gestão Ambiental. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, Recife, 2022.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: FERNANDES, Edésia; ALFONSIN, Betânia (Org.) Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 16.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

Direito e urbanização no Brasil. IX Direito e urbanização no Brasil.

Uma versão anterior deste texto foi publicada em 1/1995 Revista Mexicana de Sociologia, pp. 101-124. Belo Horizonte: Del Rey. 1998. Disponível em https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFun-diaria/Direito_Urbanizacao_Brasil.pdf. Acesso em 03 de agosto de 2023.

O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística, 2010.

Disponível em

https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch4.pdf. Acesso em 01 de janeiro de 2023.

O Estatuto da Cidade 20 anos depois. Consultor Jurídico, 2021.**Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e além:****Implementando a Agenda da Reforma Urbana no Brasil,** Revista Lixem, 2008.

Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil>. Acesso em 04 de fevereiro de 2023.

FERREIRA, D. L. Sistema de Informação Geográfica e Planejamento de Transporte Coletivo Urbano – Estudo de caso: Sistema Integrado de Transporte de Uberlândia. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/DEGEO – USP, São Paulo, 2000.

FERREIRA, João Sete Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”. UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005. Acesso em 01 de abril de 2024. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod_resource/content/1/propurb.pdf.

FISCHER, Gustave-Nicolas. Psicología Social do Ambiente. Lisboa: Instituto Piaget. Perspectivas Ecológicas, 1994.

FONSECA, M. L. P. Forma Urbana e Uso do Espaço Público: As transformações no centro de Uberlândia, Brasil. 2007. 353 f. Tese (Doutorado em urbanismo)- Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Vales (Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio), Universidad Politécnica de Cataluña, 2007

FORNECK, Maria Luiza. Transporte e qualidade de vida na Porte Alegre do futuro. Revista dos Transportes Públicos. São Paulo, ano 26, n. 102, p. 55-60, 2. trim. 2004.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. 2006. Disponível em <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em 26 de novembro de 2022

FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. **Direito Urbanístico**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

FREGONESI, Felipe. **Breve histórico do Direito Urbanístico no Ordenamento Jurídico Brasileiro**, 2019. Disponível em: <https://felipefregonesi.jusbrasil.com.br/artigos/727893336/breve-historico-do-direito-urbanistico-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em 01 de abril de 2022.

FREITAS, Gilberto Passos e COELHO, Marcos Felipe. **Direito à moradia e inclusão social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: Lei n. 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GASSEN, Valcir. **A lei de terras de 1850 e o direito à propriedade**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1994. Acesso em 02 de março de 2024. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/76176/96758.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

GEHARDT, Tatiana Engel(org); SILVEIRA, Denise Tolfo(org). **Métodos de pesquisa**. Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo. Atlas, 2002.

GONTIJO, Carlos Eduardo de Oliveira. **Os planos diretores sob a óptica do desenvolvimento sustentável e cidade saudável : o estudo nos municípios de Ituiutaba e Uberlândia**. Dissertação (mestrado) -- Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal, Uberlândia/MG, 2017.

GUIMARÃES, Mauro. **Sustentabilidade e Educação Ambiental. A questão Ambiental - Diferentes Abordagens**. Rio de Janeiro: Berhand Brasil, 2007.

GUITARRARA, Paloma. **Industrialização do Brasil**. Brasil Escola, Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/brasil/industrializacao-do-brasil.htm>. Acesso em 26 de agosto de 2023.

Grotti, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

HARVEY, David. **A luta pelo direito à cidade é uma luta contra o capitalismo**. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/david-harvey-a-luta-pelo-direito-a-cidade-e-uma-luta-contra-o-capitalismo/> Acesso em 01 de agosto de 2024.

JACQUES, Paola Berenstein. **Estética da ginga**. Rio de Janeiro, Casa da Palavra, 2011.

JUNQUEIRA, I. A. A. **Mobilidades e permanências no centro da cidade: relações e vivências na transformação da paisagem urbana (Uberlândia 1950-2010)**. 2011. 208f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de História/UFU, Uberlândia, 2011.

JUSTINO, Alessiane Silva. **A produção do espaço urbano e os planos diretores de Uberlândia (MG): um estudo do bairro Fundinho na ótica do planejamento estratégico**. Dissertação(mestrado). Programa de Pós graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Uberlândia/MG, Uberlândia/MG, 2016.

KELLER, D. et al. **O papel da infraestrutura para a retomada da economia brasileira**. São Paulo: Iedi, jun. 2021.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras**. Caderno: A Abong nas Conferências 2005 Criança e Adolescente – Assistência Social, Brasília, 2005, p. 68-74.

KOURY, Ana Paula; OLIVEIRA, Bruno Santana de. **A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988)**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200007>. Acesso em 19 de maio de 2023.

LANDIM DE CARVALHO, L. **Breve exposição sobre a História do Direito do Trabalho**. REVISTA DIREITOS, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, [S. l.], v. 9, n. 16, p. 210–231, 2023. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/15250>. Acesso em: 24 ago. 2024. <https://doi: 10.56267/rdtps.v9i16.15250>.

LEFEBVRE (1969), Henri. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo:Centauro, 1991

LINS, H. N.; FERRARI, J. P. **Produção de espaço e defesa do direito à cidade: crônica de uma saga urbana em Uberlândia (MG)**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 23, 2015. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4909>. Acesso em: 19 ago. 2024. <https://doi: 10.22296/2317-1529.2015v17n1p23>.

LYNCH, Kevin. **A Imagem da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, [1960] 1999.

LOPES, Ana Carolina Mattoso. **O Direito Social ao Lazer em Perspectiva Crítica: Desigualdades e democratização do Acesso**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/31968/31968.PDF>. Acesso em 01 de março de 2023.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.** Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MAIA, Doralice Sátyro. **Normativas Urbanas no Brasil imperial: À Cidade e a Vida Urbana na Legislação Brasileira (1822 – 1850).** Revista Geo UERJ. Rio de Janeiro v.2.n.25, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/14407>. Acesso em 05 de Abril de 2022.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer e educação.** 6ª ed., São Paulo: Papirus, 2000.

_____. **Alfabetização Urbana.** Produção: Boitempo Editorial, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9R4S6ZaDniU>. Acesso em 12 de março de 2023

_____. **Em Uberlândia (MG) o Estatuto da Cidade é letra morta,** 2017. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2017/12/04/em-uberlandia-mg-o-estatuto-da-cidade-e-letra-morta/> Consulta em 22 de agosto de 2024.

_____. **Exclusão territorial e violência. O caso de São Paulo,** Brasil. In: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M.(org.) **Brasil urbano.** Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p. 111-129.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Revista USP: Estudos avançados 17 (48), 2003.

MARQUES, Lidiane Aparecida et al. **A gestão municipal do turismo em Uberlândia.** Bauru, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.unisced.edu.mz/handle/123456789/3343> Acesso em 01 de agosto de 2024.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política Urbana no Brasil.** Petropolis: Vozes, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Jacilmara Santos. **Gestão do solo urbano em pequenas e médias cidades: a imperiosa mediação socioespacial dos preceitos e diretrizes do Estatuto da Cidade.** In: **Jornada internacional de Políticas Públicas (JOINPP),** 2017, São Luís. Anais [...]. São Luís: Universidade Federal do Maranhão,

2017. Disponível em:

<https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo11/gestaodosolourbanoempquenasmediascidadesaimperiosamediacaoescocioespacialdospreceitosediretrizesdoestatutodacidade.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18^a edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O serviço público e a Constituição Federal de 1988**. 24^a edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

MITTMANN, Michel et al. **A CIDADE É UMA CONSTRUÇÃO DE TODOS: O parcelamento do solo como ferramenta de planejamento urbano**. Cadernos de Planejamento e Projetos Urbanos de Florianópolis, 1^a edição, 2019. Disponível em https://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/06_02_2020_16.16.11.4f5acda5299d2e739eb51282417ecb81.pdf. Acesso em 04 de março de 2023.

MOREIRA, Mariana. **A história do Estatuto da Cidade**. P. 27-43. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 142-146.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil: história, teoria, prática**. São Paulo: Saraiva, 1988.

MUNIZ, Amanda Severino. **Desenvolvimento urbano e o direito fundamental à cidades sustentáveis: a moradia digna e a regularização fundiária em Uberlândia(MG)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponível em <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/38383>

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução A/RES/64/292: O direito à água e ao saneamento**. Nova York, 2010. Disponível em: <http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/64-292.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

_____. Alto Comissário para os Direitos Humanos. **Relatório sobre a abrangência e o teor das obrigações de direitos humanos em relação ao acesso a água potável segura e saneamento**. Genebra, 2007. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/Pages/AnnualReports.aspx>. Acesso em: 18 ago. 2024.

_____. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n.º 15: O direito à água**. Genebra, 2002. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Consultation_2010_Annex_Com15.pdf. Acesso em: 18 ago. 2024.

_____. **Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito**. Basileia, 1989. Disponível em: <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>. Acesso em: 18 ago. 2024.

.Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes.

Estocolmo, 2001. Disponível em:
<http://www.pops.int/TheConvention/Overview/tabcid/3351/Default.aspx>. Acesso em: 18 ago. 2024.

NASCIMENTO NETO, Francisco Vieira do. **O saneamento ambiental na encruzilhada entre direito social e negócio: análise do chamado “novo”marco legal do saneamento.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, 2021. Disponível em <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/16064>. Acesso em 16 de junho de 2023.

NUNES, Luiz Antonio Rizzato. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor.** 7ª edição. Saraiva, 2012.

Oliveira, Marcella Rosiére, 2018. **A efetivação do direito fundamental ao lazer : uma análise a partir das políticas públicas no Estado Democrático de Direito.** Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Direito/FADIR, Universidade Federal de Uberlândia, 2018, Uberlândia/MG.

OLIVEIRA, Ricardo Pereira de. **Princípios dos serviços públicos.** Estratégia, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.estategiaconcursos.com.br/blog/principios-dos-servicos-publicos/#:~:text=E%20estes%20princ%C3%ADpios%20dos%20servi%C3%A7os,a%20cortesia%20e%20a%20seguran%C3%A7a>. Acesso em 01 de agosto de 2023.

OLIVEIRA SILVA FILHO, Francisco Cláudio; MONTEIRO MARIANO, Cynara. **Serviço público como forma de efetivação de direitos fundamentais em comunidades em situação de vulnerabilidade social.** A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 19, n. 77, p. 139–169, 2019. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1152..> Acesso em: 24 ago. 2024. <https://doi.org/10.21056/aec.v19i77.1152>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 4 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Habitat III: A nova agenda urbana, 2016. . Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso en 01 de agosto de 2024.

ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 01 de janeiro de 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Diretrizes sobre Qualidade da Água Potável. 4. ed. Genebra, 2017. Disponível em: http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2017. Acesso em: 18 ago.

2024.

O SENTIDO DA MORADIA. Pesquisa Chao. Roteiro: Avelino Regicida Cecilia Maria de Moraes Machado Angieli. Filmagem e edição: Avelino Regicida. Morro Produções, 2012.

PENA, Rodolfo Ferreira Alves. **Industrialização e Urbanização**, “s.d”. Disponível em <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/industrializacao-urbanizacao.htm>. Acesso em 23 de agosto de 2023.

PEREIRA, Ana Clara Ribeiro. Mapeamento das Ações Sustentáveis Relacionadas à Promoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na Cidade de Uberlândia. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação). Faculdade de Gestão e Negócios/FAGEN, Universidade Federal de Uberlândia/UFU, Uberlândia/MG, 2022.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes et al. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis : o que mostra o retrato do Brasil? Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9340>. Acesso em 06 de abril de 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Parcerias na Administração Pública. 9ª edição. Atlas. 2012.

PINHEIRO, Otilie Macedo. Plano Diretor e Gestão Urbana, 2010. Disponível em <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/715372>. Acesso em 20 de novembro de 2022.

PIRES, Maria Coeli Simões. Os Rumos do Direito Urbanístico no Brasil: avaliação histórica, 2004. Disponível em: <http://www.mariacoeli.com.br/os-rumos-do-direito-urbanistico-avaliacao-historica>. Acesso em 05 de Abril de 2022.

QUINTO JÚNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas, SCIELO, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/DRdfTnpMQZFyJnWbwRZmvt/#:~:text=A%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20urban%C3%ADstica%20no%20Brasil%20come%C3%A7ou%20a%20admitir%20a%20exist%C3%A7%C3%A3o,Ancia,com%20a%20lei%206766%2F79>. Acesso em 01 de abril de 2023.

RESENDE, Antônio José Calhau de. Autonomia municipal e Lei Orgânica. Caderno Escola Legislativa, v. 10, n. 15, p. 7-42, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/250/203> Acesso em 01 de agosto de 2024.

RENZETTI, Rogério. Direito do Trabalho. Teoria e Questões Práticas. São Paulo: Forense, 4ª ed. rev. atual. e ampl., 2018. Disponível em:

<https://docplayer.com.br/76015996-Rogerio-renzetti-direito-do-trabalho-teoria-e-questoes-praticas-serie-provas-concursos-4a-edicao-revista-atualizada-e-ampliada.html> Acesso em 23 de agosto de 2024

RIBEIRO, Deize. **Novas diretrizes da ONU para a implementação do Direito à Moradia Adequada são publicadas.** Terra de Direitos, 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/novas-diretrizes-da-onu-para-a-implementacao-do-direito-a-moradia-adequada-sao-publicadas/23248>. Acesso em 07 de Maio de 2022.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Direito à cidade e o Estatuto da Cidade.** *Cidades*, v. 2, n. 3, p. 89-110, 2005.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Bomtempo, 2015.

_____. **O que é a cidade.** São Paulo. Coleção Primeiros Passos. Brasiliense, 1995.

Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil. Le Monde Diplomatic, n. 55, 06 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/conflitos-por-moradia-estao-aumentando-no-brasil/> Acesso em 02 de agosto de 2024.

SACHS, Ignacy. **Estratégia de Transição para o Século XXI.** São Paulo: Nobel, 1993.

SANTOS, Josiane Soares; ACIOLY, Yanne Angelim. **A privatização das águas no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro.** In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 122, p. 250-274, abr./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n122/0101-6628-sssoc-122-0250.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2024.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”: particularidades no Brasil.** São Paulo. Cortez (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 6). 2012.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar.** São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS JÚNIOR., Orlando Alves dos. et al(Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de... [et al.] (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito fundamental ao transporte traz novos desafios e velhos problemas.** Consultor Jurídico, 2015. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-set-25/direitos-fundamentais-direito-fundamental-transporte-traz-novos-desafios-velhos-problemas>. Acessado em 03 de junho de 2023.

A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2015.

O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, jul. 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43813>>. Acesso em: 01 de agosto de 2024.

A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2015.

Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SENADO FEDERAL, Disponível em: **Há 170 anos Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios,** 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terrass-desprezou-campões-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em 20 de novembro de 2022.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** São Paulo: Nobel, 1987. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4434323/mod_resource/content/1/Milton%20Santos%20-%20Espa%C3%A7o%20do%20Cidad%C3%A3o%20%28Cidadania%20Mutilada%29.pdf Acesso em 24 de agosto de 2024.

SILVA, João Paulo Gomes da. **As políticas públicas de planejamento e o desenvolvimento urbano de Uberlândia.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, 2014. Uberlândia/MG. Disponível em: Repositório Institucional - Universidade Federal de Uberlândia: As políticas públicas de planejamento e o desenvolvimento urbano de Uberlândia (MG) (ufu.br) Acesso em: 04 de maio de 2024.

SILVA, João Paulo Gomes da; CLEPS, Geisa Daise Gumiero. **Reflexões sobre planejamento urbano em Uberlândia (MG): a abordagem do plano diretor atual para a mobilidade urbana.** *Espaço & Geografia*, Brasília, v. 16, n. 1, p. 155-186, 2013. ISSN 1516-9375. Disponível em: <https://www.periodicos.unb.br/index.php/espacoegrafia/article/view/39961> Acesso

em 02 de março de 2024.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4 Ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

SILVA, Maria das Graças e. **Capitalismo Contemporâneo e “questão ambiental”: o Desenvolvimento Sustentável e a ação do Serviço Social**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social. – Recife: O Autor, 2008. Disponível em:
http://repositorio.ufpe.br:8080/bitstream/handle/123456789/9370/arquivo376_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 04 de agosto de 2024.

SOUZA, Silva Tatiana; Souza, Aline Parreira de. **Planejamento e desenvolvimento do espaço rural em Uberlândia – MG: A abordagem do Plano Diretor (2006 – 2016)**, Revista Geográfica de América Central, vol. 1, núm. 58, pp. 331-355,Curitiba, 2017. Disponível em: https://singa2017.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/12/gt05_1506887002_arquivo_artigosinga.pdf . Acesso em 01 de maio de 2024

SOUZA, T. S. **Urbanização contemporânea face as informalidades no rural: um olhar a partir dos loteamentos clandestinos e irregulares de Uberlândia – MG**. 2020. 200 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

SINGER, P. Dominação e desigualdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
 Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 44-60.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 44-60.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar nº 78, de 27 de abril de 1994**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-complementar/1994/8/78/lei-complementar-n-78-1994-dispõe-sobre-o-plano-diretor-do-município-de-uberlândia>

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar nº 524, de 08 de Abril de 2011**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2011/53/524/lei-complementar-n-524-2011-institui-o-código-municipal-de-obras-do-município-de-uberlândia-e-de-seus-distritos>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar nº 432 de 19 de outubro de 2006**. Plano Diretor de Uberlândia. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2006/44/432/lei-complementar-n-432-2006-aprova-o-plano-diretor-do-município-de-uberlândia-estabelece-os-princípios-básicos-e-as-diretrizes-para-sua-implantação-revoga-a-lei-complementar-n-078-de-27-de-abril-de-1994-e-da-outras-providências>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

UBERLÂNDIA. **Lei Orgânica do Município de Uberlândia.** 1990. WIKIPÉDIA. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-uberlandia-mg>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

UBERLÂNDIA. **Loteamentos Clandestinos ou irregulares em Uberlândia.** Disponível em <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/loteamentos-irregulares/>. Acesso em 01 de fevereiro de 2025.

UBERLÂNDIA. In: **WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre.** Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Conte%C3%BAdo_aberto. Acesso em: 10 de maio de 2024.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Políticas de Transporte no Brasil: A construção da Mobilidade Excludente.** Barueri, SP: Manole, 2014.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004

_____. As ilusões do plano diretor. São Paulo: Studio Nobel, 2005. Disponível em https://docplayer.com.br/3158493-Flavio-villaca-as-ilusoes-do-plano-diretor.html#google_vignette. Acesso em: 26 de agosto de 2024.

WYZYKOWSKI, Adriana Brasil Vieira. **A concretização do direito fundamental ao lazer nas relações de emprego.** Salvador: 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8451/1/ADRIANA%20BRASIL%20VIEIRA%20WYZYKOWSKI%20-%20DISSERTACAO.pdf> Acesso em: 21 de agosto de 2024

XIMENES, Sebastião Dias. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos humanos.** Timor Leste. UNDP, 2011. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portuguese.pdf> Acesso em 01 de maio de 2022.